

3 1761 11713975 8









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139758>

















First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, July 16, 1980

Le mercredi 16 juillet 1980

Issue No. 1

Fascicule n° 1

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Bill S-8, "An Act to revive Pyramid Communications  
Limited"

Bill S-8, «Loi reconstituant la compagnie Pyramid  
Communications Limited»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex officio Members*

(1) On May 1, 1980, the name of the Honourable Senator Lamontagne was added to the list of Senators serving on the Committee;

(2) On June 27, 1980 the names of the following Honourable Senators were added to the list of Senators serving on the Committee:

Bosa	Leblanc
Doody	Molgat
Godfrey	Roblin
Hicks	Rousseau
Lang	Smith

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

1) Le 1<sup>er</sup> mai 1980, le nom de l'honorable sénateur Lamontagne a été ajouté à la liste des sénateurs faisant partie du Comité;

2) Le 27 juin 1980, les noms des honorables sénateurs suivants ont été ajoutés à la liste des sénateurs faisant partie du Comité:

Bosa	Leblanc
Doody	Molgat
Godfrey	Roblin
Hicks	Rousseau
Lang	Smith

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, 25th June, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Choquette, seconded by the Honourable Senator Asselin, P.C., for the second reading of the Bill S-8, intituled: "An Act to revive Pyramid Communications Limited".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Choquette moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 25 juin 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Choquette, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill S-8, intitulé: «Loi reconstituant la compagnie Pyramid Communications Limited».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Choquette propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 16, 1980

(3)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:05 p.m., the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

*Present:* The Honourable Senators Goldenberg (*Chairman*), Asselin, Deschatelets, Donahoe, Lapointe, Neiman, Rizzuto and Tremblay. (8)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Choquette.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee examined Bill S-8, intituled: "An Act to revive Pyramid Communications Limited".

*Witnesses:*

Mr. Paul Dioguardi, Solicitor;

Mr. Lawrence Ross Kingsland, Petitioner;

Mr. John Mitchell, former Counsel for the Petitioner;

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Department of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Dioguardi made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

Clauses 1 and 2, the preamble and the title of the Bill carried.

On motion duly put it was agreed that the Chairman report the Bill without amendment.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 JUILLET 1980

(3)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

*Présents:* Les honorables sénateurs Goldenberg (président), Asselin, Deschatelets, Donahoe, Lapointe, Neiman, Rizzuto et Tremblay. (8)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Choquette.

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le Bill S-8, intitulé: «Loi reconstituant la compagnie Pyramid Communications Limited».

*Témoins:*

M. Paul Dioguardi, avocat;

M. Lawrence Ross Kingsland, pétitionnaire;

M. John Mitchell, ancien conseiller du pétitionnaire;

M. R. D. Viets, chef de la Division du contentieux, ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Dioguardi fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Les articles 1 et 2, le préambule et le titre du Bill sont adoptés.

Sur motion dûment mise aux voix, il est convenu que le président fasse rapport du Bill sans amendement.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, July 16, 1980

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which has been referred the Bill S-8 intituled: "An Act to revive Pyramid Communications Limited", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, June 25, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 16 juillet 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-8 intitulé: «Loi reconstituant la compagnie Pyramid Communications Limited», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 25 juin 1980, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. Carl Goldenberg

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, July 16, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, to revive Pyramid Communications Limited, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us Bill S-8, an Act to revive Pyramid Communications Limited.

The witnesses are: Mr. Lawrence Ross Kingsland, the petitioner; Mr. Paul Dioguardi, solicitor for the petitioner; and Mr. Digby Veits, senior legal adviser of the Corporations Branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs. Mr. John Mitchell is another witness who I believe was attorney for the petitioner.

The facts are set out in the preamble to the bill before you. I will ask Mr. Dioguardi to develop them.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, before proceeding to hearing witnesses, could you tell the committee what the major problems are with this bill? Or are there any major problems? I understand the bill was introduced in the Senate, the information was given by Senator Choquette, and then it was referred to the committee. Was it referred because there were some major problems that had to be dealt with?

**Senator Deschatelets:** The bill had to be referred to the committee.

**Senator Choquette:** It is compulsory.

**The Chairman:** All private bills must be referred to committee.

In following the practice we have followed before, I will simply ask Mr. Dioguardi to proceed on the facts.

**Mr. Paul Dioguardi, solicitor for the petitioner:** Honourable senators, I do not think there are any major problems with this bill at all. It is mainly a matter of a number of letters that were sent out to the directors of the company pursuant to the provisions of the Corporations Act, as it then was. Some of the letters were returned "Moved," and some were not. After two years' failure to file information returns, the corporation was automatically dissolved, unknown to the directors. The company continued to carry on business because the directors thought it was still in existence. That continued until it was brought to their attention when they attempted to sell a piece of real estate and the certificate of good standing was requested, at which point they were informed that the company had been dissolved. Neither Mr. Kingsland, who is a principal of the company and who is here as a witness, nor Mr. Mitchell, his Toronto solicitor, knew that the company had been dissolved.

Basically, honourable senators, it is an unfortunate juxtaposition of facts. I do not think there is any blame, in my humble opinion, to be ascribed to anyone. It is simply a matter that

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 juillet 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill S-8, Loi reconstituant la compagnie Pyramid Communications Limited, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous procédons à l'étude du bill S-8, Loi reconstituant la Pyramid Communications Limited.

Les témoins sont M. Lawrence Ross Kingsland, le pétitionnaire, M. Paul Dioguardi, conseiller juridique du pétitionnaire, et M. Digby Veits, conseiller juridique supérieur, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations. M. John Mitchell, qui était, je crois, avocat du pétitionnaire, est également au nombre des témoins.

Les faits sont décrits dans le préambule du projet de loi que vous avez en main. Je demanderai à M. Dioguardi de les expliquer.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, avant que nous n'entendions les témoins, pourriez-vous expliquer au Comité les principaux problèmes que soulève le projet de loi? En soulève-t-il réellement? Si je comprends bien, il a été présenté au Sénat, le sénateur Choquette a fourni les renseignements nécessaires et le projet a été renvoyé au Comité. L'a-t-il été parce qu'il fallait régler certains problèmes importants?

**Le sénateur Deschatelets:** Il fallait que le projet de loi soit renvoyé au Comité.

**Le sénateur Choquette:** C'est une étape obligatoire.

**Le président:** Tous les projets de loi d'initiative privée doivent être renvoyés en comité.

Conformément à notre usage, je demanderais à M. Dioguardi d'expliquer les faits.

**M. Paul Dioguardi, conseiller juridique du pétitionnaire:** Honorables sénateurs, je ne crois pas que ce projet de loi soulève de problèmes majeurs. Sa présentation découle principalement de l'envoi d'un certain nombre de lettres aux membres du conseil d'administration de la société aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes de l'époque. Certaines de ces lettres portaient la mention «changement d'adresse» et d'autres non. La société ayant omis pendant deux ans de répondre à des demandes de renseignements, elle a été automatiquement dissoute à l'insu des membres du conseil d'administration. Elle a poursuivi ses activités commerciales parce que ses directeurs croyaient qu'elle existait toujours. Lorsqu'ils ont voulu obtenir un certificat de solvabilité pour la vente de biens immobiliers, ils ont été informés que leur société avait été dissoute. Ni M. Kingsland, qui est un patron de la société et qui comparait ici comme témoin, ni M. Mitchell, son avocat de Toronto, ne savaient que la société avait été dissoute.

Il s'agit avant tout, honorables sénateurs, d'un concours de circonstances malheureux. A mon humble avis, je ne crois pas qu'on puisse blâmer qui que ce soit. En vertu des dispositions

[Text]

under the provisions of the old act the only way of resolving this matter was to petition the Senate and the House of Commons to have the company revived.

**The Chairman:** This has been corrected in the Canada Business Corporations Act.

**Mr. Dioguardi:** It has, sir. There are now administrative procedures, as I understand it, which do not require this procedure to be followed.

**Senator Deschatelets:** Throughout the years the company has continued its operations as usual?

**Mr. Dioguardi:** Yes, because the directors did not know that it had been dissolved.

**Senator Deschatelets:** In your opinion, would there be a matter of negligence on the part of the secretary of the company?

**Mr. Dioguardi:** No. That puts me in a difficult position, but from what I understand there is no negligence. It is a matter of—

**Senator Choquette:** Oversight?

**Mr. Dioguardi:** Yes, a matter of oversight, together with the fact that a number of letters were returned marked "Moved".

**Senator Deschatelets:** The normal procedure is that a notice appears in the *Canada Gazette* indicating that within a certain length of time your company will cease to be.

**Mr. Dioguardi:** Within two years, I believe, sir.

**Senator Deschatelets:** Did the company ever receive a notice in the form of a letter?

**Mr. Dioguardi:** I do not believe so, but I have witnesses here who could testify to that.

**Senator Deschatelets:** I should like to have an answer to that, because when the department concerned faces a case where there is a failure of some kind—say, a failure to renew or a failure to put in a required summary—then they cause a notice to appear in the *Canada Gazette*. In my opinion, it would not be difficult for them also to send a letter to the company advising them of their failure and that the company is about to cease to be. Has anyone seen such a notice in the *Canada Gazette* or received such a letter?

**Mr. Dioguardi:** I would have to refer that to Mr. Kingsland.

**Senator Deschatelets:** Mr. Kingsland, I would like to know if anyone has seen the notice in the *Canada Gazette* advising your company that if they failed to make their summary within a year or within two years the company would cease to exist.

**Mr. Lawrence Ross Kingsland, Petitioner, Pyramid Communications Limited:** I have not seen any such notice, sir.

**Senator Deschatelets:** And the company did not receive any letter from the department concerned telling them that a notice had appeared in the *Canada Gazette*, or would appear in the *Canada Gazette*, the official gazette?

[Traduction]

de l'ancienne loi, la seule façon de régler la question était de présenter une pétition au Sénat et à la Chambre des communes pour reconstituer la société.

**Le président:** Cette lacune a été corrigée dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

**M. Dioguardi:** Oui, monsieur. Je crois que certaines formalités administratives rendent ces exigences inutiles.

**Le sénateur Deschatelets:** Pendant un certain nombre d'années, la société a-t-elle poursuivi ses activités commerciales normales?

**M. Dioguardi:** Oui, car les administrateurs ne savaient pas qu'elle avait été dissoute.

**Le sénateur Deschatelets:** A votre avis, le secrétaire de l'entreprise a-t-il fait preuve de négligence?

**M. Dioguardi:** Non. Cette question me place dans une situation difficile, mais je ne crois pas qu'il y ait eu négligence. C'est plutôt une question...

**Le sénateur Choquette:** D'oubli.

**M. Dioguardi:** C'est cela, et il faut y ajouter le fait qu'un certain nombre de lettres ont été retournées avec la mention «changement d'adresse».

**Le sénateur Deschatelets:** Selon le processus normal, un avis est publié dans la *Gazette du Canada* indiquant qu'après un certain temps, votre société cessera d'exister.

**M. Dioguardi:** Après deux ans, je crois, monsieur.

**Le sénateur Deschatelets:** La société a-t-elle déjà reçu un avis par le courrier?

**M. Dioguardi:** Je ne crois pas, mais certains témoins ici pourraient vous répondre de façon précise.

**Le sénateur Deschatelets:** J'aimerais obtenir une réponse précise, car lorsque le ministère intéressé constate qu'une société a, par exemple, omis de renouveler ou d'envoyer un état détaillé de ses activités, il fait paraître un avis dans la *Gazette du Canada*. Selon moi, il ne serait pas plus difficile pour le ministère d'envoyer à la société une lettre l'informant de son omission et précisant que l'entreprise cessera bientôt d'exister. Quelqu'un a-t-il lu cet avis dans la *Gazette du Canada* ou reçu une lettre de ce genre?

**M. Dioguardi:** Vous pourriez poser la question à M. Kingsland.

**Le sénateur Deschatelets:** M. Kingsland, j'aimerais savoir si quelqu'un a lu l'avis dans la *Gazette du Canada* informant votre société que si elle omettait de présenter son rapport annuel pour l'année ou les deux années en question, elle cesserait d'exister.

**M. Lawrence Ross Kingsland, pétitionnaire, Pyramid Communications Limited:** Je n'ai jamais vu d'avis de ce genre, monsieur.

**Le sénateur Deschatelets:** Et la société n'a pas reçu du ministère intéressé une lettre l'informant qu'un avis avait été ou serait publié dans la *Gazette du Canada*?



[Text]

**Mr. Kingsland:** No, sir. Neither my wife nor I, as the two directors, received any kind of communication at all, either by letter, by phone call or by any other means.

**Senator Deschatelets:** Can you tell me when you knew for the first time that this situation existed?

**Mr. Kingsland:** Yes, sir. It would be in October of 1979. I happened to be at a convention in Vancouver. There was a real estate transaction about to close, and I was called by the local attorney, who told me that it could not close because my company had been dissolved. That was the first knowledge I had of it. In the interim we had been carrying on business. For instance, I had even been filing my tax returns, even though I had obviously failed somehow to do something else.

**Senator Deschatelets:** Are there any shareholders involved in this?

**Mr. Kingsland:** No, sir; only my wife and myself.

**Senator Donahoe:** Had the company moved its place of business, or had there been any change of address at any time that would account for letters being sent back marked "Moved"?

**Mr. Kingsland:** Yes. We personally had moved and company correspondence was often sent to the house. Yes, sir, we had moved.

**Senator Choquette:** At the present time where are the headquarters of your company?

**Mr. Kingsland:** The physical headquarters are in the city of Toronto. Its area of operations is in the district of Parry Sound.

**Senator Choquette:** With regard to the announcement in the *Canada Gazette*, of which you say you received no previous notice, is it the custom now for the departments involved to send notice before publication in the *Canada Gazette*? Do you know of that?

**Mr. Kingsland:** I am sorry, sir; not being a lawyer I cannot tell you that. I have no knowledge of the question.

**Mr. Dioguardi:** I think we would have to ask Mr. Viets about that. He is here and could answer some of the questions that have been brought up. I would not want to answer questions for the department.

There is one thing I would like to say, however. We do have Mr. Mitchell here as a witness as well. I should say, senators, that from my examination of the departmental files some of the letters have been marked "Moved", but there are, I believe, one or two that are not marked "Moved" that were addressed to Mr. Mitchell. Mr. Mitchell is here to explain that, if it should be your desire to hear him. He is the Toronto solicitor for Pyramid Communications.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, that would not change the situation. It is very clear. I assume this is a small company, it is operated by the gentleman's wife and himself, and the company has never ceased its operations. They were told, however, one day, that their company had been dissolved

[Traduction]

**M. Kingsland:** Non, monsieur. Ni ma femme ni moi, en tant qu'administrateurs de l'entreprise, n'avons reçu de lettre, d'appel téléphonique ou d'autres avis.

**Le sénateur Deschatelets:** Quand avez-vous appris que la société avait cessé d'exister?

**M. Kingsland:** C'était en octobre 1979, lors d'un congrès à Vancouver. Nous devions conclure une vente de biens immobilier quand l'avocat de l'endroit m'a téléphoné pour me dire que ma société avait été dissoute. Je n'en avais jamais entendu parler auparavant. Entre temps, nous avions poursuivi nos activités commerciales et j'avais par exemple fait parvenir mes déclarations d'impôt. Mais, de toute évidence, j'avais fait certaines omissions.

**Le sénateur Deschatelets:** Votre entreprise a-t-elle d'autres actionnaires?

**M. Kingsland:** Non, monsieur. Mon épouse et moi sommes les seuls.

**Le sénateur Donahoe:** Le siège social de la société a-t-il déménagé, ce qui expliquerait que des lettres portaient la mention «changement d'adresse»?

**M. Kingsland:** Oui. Nous avons changé d'adresse et la correspondance de notre entreprise était souvent envoyée à la maison.

**Le sénateur Choquette:** A l'heure actuelle, où se trouve le siège social de votre entreprise?

**M. Kingsland:** Il se trouve à Toronto et nous faisons affaire dans le district de Parry Sound.

**Le sénateur Choquette:** Pour ce qui est de la parution de l'avis dans la *Gazette du Canada* dont vous dites ne pas avoir eu connaissance, est-il d'usage actuellement que les ministères intéressés communiquent avec les entreprises avant la parution de l'avis dans la *Gazette du Canada*?

**M. Kingsland:** Je suis désolé, monsieur, mais n'étant pas avocat, je ne puis répondre à votre question.

**M. Dioguardi:** Nous devrions peut-être en parler à M. Viets qui se trouve parmi nous. Je ne voudrais pas répondre au nom du ministère.

J'aimerais cependant ajouter que M. Mitchell se trouve également parmi nous. En consultant les dossiers du ministère, j'ai constaté que certaines lettres portaient la mention «changement d'adresse» mais qu'une ou deux ne portaient pas cette indication et avaient été adressées à M. Mitchell qui répondra aux questions que vous voudrez bien lui poser. Il est le conseiller juridique à Toronto de la Pyramid Communications.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, cela ne changerait rien à la situation qui est actuellement très claire. Je suppose que nous sommes en présence d'une petite entreprise exploitée par le témoin et son épouse et elle n'a jamais cessé de fonctionner. Ils ont appris un jour que leur entreprise avait été

[Text]

and that the only recourse was to come before Parliament to have it revived. I cannot see what else we can do but agree.

**Senator Lapointe:** Why has the company changed its name three times?

**Mr. Kingsland:** That was just over the years. It was incorporated originally in 1923, and just over the course of the years it changed its name as circumstances developed. The first company was subsequently sold to another company, and as a result the name was changed. The reason they chose "Pyramid" was that the symbol of the company was a pyramid. It was like the Egyptian thing. That is why the name was changed.

**Senator Lapointe:** What does the company deal in? What kind of trade does it carry on?

**Mr. Kingsland:** Its primary asset, senator, would be small parcels of land.

**Senator Lapointe:** In Canada?

**Mr. Kingsland:** Strictly in Canada.

**Le président:** Sénateur Asselin, avez-vous des questions?

**Le sénateur Asselin:** Non, monsieur le président, c'est bien clair.

**The Chairman:** Are there any other questions to Mr. Dioguardi or to Mr. Kingsland?

**Senator Donahoe:** Mr. Chairman, I should know this, but I do not. Under the Canada Corporations Act is a company required to have and file the name of an official agent upon whom service of the documents and communications can be made? I am speaking from my knowledge of the Companies Act in Nova Scotia, where that is a requirement. You are obligated to file with the department the name of your official agent, and he is the person to whom official communications are thenceforward addressed. Very often the solicitor who incorporates the company becomes the official agent for it, and communications go to him. Does anyone know if there is a similar provision in the Canada Corporations Act?

**The Chairman:** I think we should put that question to Mr. Viets, who is the senior legal adviser to the department. In the meantime, are we through with these witnesses; or are there any other questions for them?

**Senator Lapointe:** Did you or did you not know that you had to file a summary?

**Mr. Kingsland:** I guess I would have to say, as president of the company, that I should have known that these things had to be done. They were handled over the years in the same way as my corporate taxes were handled, by the auditing firm, and, frankly, I guess I did not pay attention to the exact dates, and I did not diarize it. These things would come across my desk when they had been done, or I presume the corporations branch would be advised almost automatically. Frankly, the answer is both yes and no. I guess in the back of my mind, if I

[Traduction]

dissoute et que la seule façon de la reconstituer était de s'adresser au Parlement. A mon avis, la seule solution est d'accéder à leur requête.

**Le sénateur Lapointe:** Pourquoi la société a-t-elle changé de raison sociale à trois reprises?

**M. Kingsland:** Elle a été constituée en 1923 et les circonstances ont dicté ces changements de raison sociale. La première société a été vendue à une autre, ce qui explique le premier changement de raison sociale. La nouvelle appellation a été choisie parce que le symbole était la pyramide égyptienne.

**Le sénateur Lapointe:** Quel est le champ d'activité de cette entreprise?

**M. Kingsland:** Elle s'occupe surtout de la vente de petits terrains.

**Le sénateur Lapointe:** Au Canada?

**M. Kingsland:** Au Canada uniquement.

**The Chairman:** Senator Asselin, do you have any more questions?

**Senator Asselin:** No, Mr. Chairman, it's quite clear.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à adresser à M. Dioguardi ou M. Kingsland?

**Le sénateur Donahoe:** Monsieur le président, je devrais sans doute déjà connaître la réponse à ma question, mais ce n'est pas le cas. La Loi sur les corporations canadiennes exige-t-elle qu'une société ait un mandataire à qui tous les documents et communications doivent être adressés et fasse connaître son nom? Je vous le demande, car je sais que la loi sur les sociétés de la Nouvelle-Écosse le stipule. En effet, cette loi prévoit le dépôt auprès du ministère du nom du mandataire à qui toutes communications officielles doivent être adressées. Il arrive souvent que le conseiller juridique qui s'occupe de la constitution en corporation d'une société en devienne le mandataire et que les communications lui soient adressées. Quelqu'un sait-il s'il existe une disposition semblable dans la Loi sur les corporations canadiennes?

**Le président:** Je pense que cette question devrait s'adresser à M. Viets qui est conseiller juridique en chef du ministère. Pour le moment, avons-nous d'autres questions à poser aux témoins?

**Le sénateur Lapointe:** Saviez-vous que vous étiez tenu de déposer un sommaire?

**M. Kingsland:** Je suppose qu'en ma qualité de président de la compagnie, je devrais connaître la réponse à ces questions. Mais au fil des ans, ces questions ont été traitées de la même façon que mes impôts sur le revenu des sociétés, c'est-à-dire par une société de vérification et je dois avouer que je n'ai jamais fait attention aux dates exactes, que je n'en ai pas tenu le journal. C'est le genre de questions que l'on dépose sur mon bureau une fois qu'elles sont réglées ou bien alors j'ai toujours cru que les succursales de la compagnie étaient automatique-



[Text]

did not know, I suppose I should have. The error, if you can call it that, is one that consists of not having diarized the matter. As I have already said, I know that taxes have to be paid, and I pay them. I do not think I would jeopardize the company for want of a ten-dollar filing fee.

**Mr. Dioguardi:** I would like to say here, also, that taxes have been paid by this corporation, even though it has been dissolved, so the government has received its taxes.

**Senator Donahoe:** Returns must have been made in previous years, before this lapse, otherwise you would have lapsed much earlier than you did.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** I wonder if a search has been made to determine of the name "Pyramid Communications" is still available for the use of the company.

**Mr. Dioguardi:** Yes. I caused a search to be made, and the company that did the search has given me a communication saying that the name is available.

**The Chairman:** Mr. Mitchell, the Toronto solicitor for the company, is here, and if he wants to say anything I will give him the opportunity to do so. If he does not think it is necessary, then I will not call on him.

**Mr. John Mitchell, Toronto Solicitor for Pyramid Communications Limited:** If I am called upon to answer any questions, sir, I will be happy to do so.

**Mr. Dioguardi:** He is available if anyone wishes to ask him questions.

**Senator Asselin:** How long have you been the advisor of the company?

**Mr. Mitchell:** Sir, I have to think back in order to try to answer this accurately. I would think I became involved in the company's affairs at about the time I commenced to practise law, which is almost 30 years ago.

**Senator Asselin:** Were you aware of the problems the company had got into?

**Mr. Mitchell:** Not until after they had happened, sir.

**Senator Asselin:** Did you follow the business of the company regularly?

**Mr. Mitchell:** I have not done so in recent years, sir, because the company's operations have been removed from Toronto, where it was involved in the publishing business. It sold its assets relating to that business, and thereafter became involved, I believe, in the recreational land development business in the district of Parry Sound, or the district of Muskoka. I was not involved in the operations of the company after that time, which would have been six or seven years ago.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mitchell.

Mr. Viets, would you come up here to answer the question that Senator Donahoe put?

Would you put your question again, Senator Donahoe?

[Traduction]

ment prévenues. La réponse est oui et non. En effet, si je n'étais pas au courant, je suppose que j'aurais dû l'être. L'erreur, si on peut parler d'erreur, consiste en ce que nous n'avons pas tenu de journal. Comme je l'ai déjà dit, je sais que je dois payer des impôts et je les paye. Je ne pensais pas mettre l'existence de la compagnie en danger du simple fait de n'avoir pas payé les frais de dépôt qui ne s'élèvent qu'à dix dollars.

**M. Dioguardi:** J'aimerais également ajouter ici que la compagnie a payé ses impôts, même si elle a été dissoute, et que par conséquent, le gouvernement a reçu son dû.

**Le sénateur Donahoe:** La compagnie a sûrement déposé son rapport annuel les années précédentes, avant cette dissolution, car sinon elle aurait été dissoute bien avant.

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** Je me demande si on a fait les recherches nécessaires pour vérifier si la compagnie peut toujours utiliser la raison sociale "Pyramid Communications".

**M. Dioguardi:** Oui. J'ai demandé qu'on fasse les recherches nécessaires et la société qui s'en est occupée m'a confirmé que ce nom était toujours disponible.

**Le président:** M. Mitchell, conseiller juridique de la compagnie à Toronto est parmi nous et s'il a quelque chose à ajouter, je lui donne la parole. S'il ne l'estime pas nécessaire, il n'est pas obligé de le faire.

**M. John Mitchell, avocat de Pyramid Communications Ltd. à Toronto:** Si l'on me demande de répondre à des questions, monsieur le président, je serai heureux de le faire.

**M. Dioguardi:** Il sera heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Asselin:** Depuis combien de temps êtes-vous le conseiller juridique de la compagnie?

**M. Mitchell:** Cette question exige un peu de réflexion. Je pense avoir commencé à m'occuper des affaires de la compagnie au tout début de ma carrière juridique, ce qui remonte à près de 30 ans.

**Le sénateur Asselin:** Étiez-vous au courant des problèmes de la compagnie?

**M. Mitchell:** Seulement après coup, Monsieur.

**Le sénateur Asselin:** Vous teniez-vous régulièrement au courant des affaires de la compagnie?

**M. Mitchell:** Je ne l'ai pas fait ces dernières années parce que la compagnie est partie de Toronto où elle s'occupait de publication. Elle a vendu ses actifs dans cette affaire après quoi elle a commencé à s'intéresser à l'aménagement de terres à vocation récréative dans la région de Parry Sound, ou de Muskoka. Je ne me suis plus occupé des activités de la compagnie après ce moment, c'est-à-dire il y a six ou sept ans.

**Le président:** Merci, monsieur Mitchell.

Monsieur Viets, pourriez-vous venir répondre à la question du sénateur Donahoe?

Pourriez-vous répéter votre question, sénateur Donahoe?

[Text]

**Senator Donahoe:** I asked, if, under the Canada Corporations Act, the company was required to have and to file the name of an official agent who was a person upon whom official communications would be served?

**Mr. Viets:** No, that is not a requirement. What is required is the filing of the annual return that shows the names and addresses of the directors and the address of the head office of the company.

**Senator Lapointe:** Was someone paid to do that by the owner of the company or did they have to do that themselves?

**Mr. R. D. Viets, Senior Legal Adviser, Corporations Branch, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Companies would normally have either their lawyer look after the reply or their secretary within the company itself do it, depending on the size of the organization. That is just the usual practice, but it is not invariable.

**The Chairman:** It could also be done by the auditors in some cases?

**Mr. Viets:** Yes, sir.

**Senator Donahoe:** Communications done by the department directed to the company would go to the address that is furnished on the most recent return?

**Mr. Viets:** Yes, sir, exactly.

**Senator Asselin:** Does a situation like this happen very often?

**Mr. Viets:** We have dissolved about 3,500 companies—that is a guess—and this has happened about seven or eight times.

I wonder if I could elaborate on one point. Section 133(10) merely requires our department either to notify the head office or to put a notice in the *Canada Gazette*. It has been our practice to do both, and because we learned some 10 years ago that we had dissolved a couple of companies that were still active, we made even greater efforts and we started to send notices to the directors as well, although the act did not require it.

It is hard to explain how these things happen. People do change their addresses and sometimes there are slip-ups. I doubt that it would ever be deliberate.

**Senator Asselin:** Sometimes they are not aware that they have to answer some communication from your department, is that so?

**Mr. Viets:** I believe that is because something has gone wrong in the mails or something has gone wrong within the office itself.

**Senator Lapointe:** Did you send a notice?

**Mr. Viets:** We sent two notices, and we put the publication in the *Canada Gazette*, and we also sent the notices to the directors.

**Senator Lapointe:** Did the letters come back?

**Mr. Viets:** They came back. When Mr. Dioguardi was using the word "return," he meant the envelopes were being sent back to us saying, "Addressee Unknown Returned".

**Senator Asselin:** Oh, yes.

[Traduction]

**Le sénateur Donahoe:** Je voulais savoir si, aux termes de la Loi canadienne sur les corporations, la société devait avoir, et déposer, le nom d'un mandataire à qui les communications officielles sont signifiées?

**M. Viets:** Non, il n'y a aucune disposition en ce sens dans la loi. La loi n'exige que le dépôt du rapport annuel qui donne les nom et adresse des directeurs et l'adresse du siège social de la société.

**Le sénateur Lapointe:** Les propriétaires de la société payent-ils quelqu'un pour le faire ou le font-ils eux-mêmes?

**M. R. D. Viets, conseiller juridique supérieur, direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** C'est habituellement le conseiller juridique ou le secrétaire de la société qui s'en occupe selon l'importance de l'organisation. C'est une pratique, simplement, et elle n'est pas invariable.

**Le président:** Mais, dans certains cas, ce sont les vérificateurs comptables qui le font, n'est-ce pas?

**M. Viets:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Donahoe:** Les communications que transmet le ministère à la société sont envoyées à l'adresse qui figure sur le rapport le plus récent?

**M. Viets:** Oui, monsieur, c'est exact.

**Le sénateur Asselin:** Cela se produit-il souvent?

**M. Viets:** Nous avons dissout environ 3,500 sociétés, grosso-modo, et cela s'est produit sept ou huit fois.

Je me demande si je puis m'étendre sur un point. Je veux parler du paragraphe 133(10) qui stipule simplement que le ministère doit aviser le siège social ou publier un avis dans la *Gazette du Canada*. Nous avons pris l'habitude de faire les deux, car il y a environ dix ans, nous avons liquidé une ou deux sociétés toujours exploitées et c'est pourquoi nous avons déployé encore plus d'efforts et nous avons commencé à aviser également les directeurs, bien que la loi ne l'exigeait pas.

Il est assez difficile de comprendre comment ces choses se produisent. Il ne faut pas oublier les changements d'adresses et les erreurs. Je ne crois pas que ce puisse être fait délibérément.

**Le sénateur Asselin:** Certains ignorent même qu'ils doivent répondre à des communications du ministère, n'est-ce pas?

**M. Viets:** Je pense qu'il y a parfois des erreurs qui se produisent à la poste ou au bureau même.

**Le sénateur Lapointe:** Aviez-vous envoyé un avis?

**M. Viets:** Nous avons envoyé deux avis et publié une mention dans la *Gazette du Canada*. Nous avons également avisé les administrateurs.

**Le sénateur Lapointe:** Les lettres vous sont-elles revenues?

**M. Viets:** Oui. Lorsque M. Dioguardi a parlé de retour, il voulait dire que les enveloppes nous ont été renvoyées portant la mention «inconnu à cette adresse, retourner à l'envoyeur».

**Le sénateur Asselin:** Ah, bon.

[Text]

**Mr. Du Plessis:** When they are sent back like that, would it not be possible for somebody in the department to attempt to get in touch with these people by telephone and to try to locate them, or would that be too much of a burden on the department's administration?

**Mr. Viets:** With the administrative facilities available, it would be too great a burden. We do not have the budget and we do not have the man-years, but we feel that we have gone to the extremes that we can within our existing resources.

**Senator Donahoe:** Has a return yet been filed when it was discovered that a company had been dissolved but had been operating? Did they attempt to rectify it by late filing?

**Mr. Viets:** That is an extremely embarrassing question, senator. Will you give me a minute to look that up?

I think the answer is, no, but I received this file rather recently—in fact, several hours ago.

**Mr. Du Plessis:** They really would not be able to file a return if the company did not exist.

**Mr. Dioguardi:** Mr. Chairman, if I could be of some assistance, we cannot file the return if the company does not exist. If you revive it, it will be in existence as though it had never been dissolved, if you can follow that.

**Mr. Viets:** I can answer you now because I have looked at the file. They did not tender it, and that would be because they deemed they were not in existence.

**Senator Donahoe:** So you are not able to tell us at this time whether the present address of the company and its officials is the one to which your notices were addressed?

**Mr. Viets:** No, I am not able to say that.

**The Chairman:** Are there any further questions?  
Shall clause 1 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Shall clause 2 of the bill carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** Shall I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Du Plessis:** Lorsqu'on vous renvoie des lettres, le ministère ne pourrait-il pas essayer de communiquer avec les intéressés par téléphone, essayer de les retrouver ou bien cela serait-il trop demander à l'administration du ministère?

**M. Viets:** Compte tenu des services administratifs disponibles, c'est trop demander. Nous n'avons ni les moyens, ni les années-hommes nécessaires pour ce faire, mais nous faisons notre possible avec les ressources à notre disposition.

**Le sénateur Donahoe:** Est-il déjà arrivé qu'un rapport soit déposé après qu'on ait découvert que la société avait été dissoute même si elle existait toujours? A-t-on essayé de corriger la situation en déposant les rapports en retard?

**M. Viets:** C'est une question très embarrassante, sénateur. Me donnez-vous le temps de vérifier?

Je pense que la réponse est négative, mais je viens de recevoir un dossier tout récemment, en fait il y a à peine quelques heures.

**M. Du Plessis:** Mais il n'est pas possible de déposer un rapport si la société n'existe plus.

**M. Dioguardi:** Monsieur le président, si je puis vous être utile, nous ne pouvons pas déposer de rapport si la société n'existe plus. Si vous la reconstituez, elle existera comme si elle n'avait jamais été dissoute. Est-ce clair?

**M. Viets:** Je peux vous répondre maintenant, je viens de consulter le dossier. Ils ne l'ont pas déposé parce qu'ils la considère comme étant dissoute.

**Le sénateur Donahoe:** Alors vous ne pouvez pas nous dire si l'adresse actuelle de la compagnie et de ses directeurs est celle à laquelle vous avez envoyé vos avis?

**M. Viets:** Non, je suis incapable de vous répondre.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions?  
L'article 1 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** L'article 2 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Le préambule est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Le titre est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

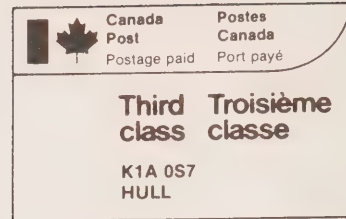
**Le président:** Dois-je faire rapport du projet de loi sans proposition d'amendement?

**Des voix:** Oui.

Le Comité suspend ses travaux.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Legal and Constitutional Affairs:*

Mr. Paul Dioguardi, Solicitor;  
Mr. Lawrence Ross Kingsland, Petitioner;  
Mr. John Mitchell, former Counsel for the Petitioner;  
Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Department of  
Consumer and Corporate Affairs.

### *Affaires juridiques et constitutionnelles:*

M<sup>e</sup> Paul Dioguardi, solliciteur;  
M. Lawrence Ross Kingsland, pétitionnaire;  
M<sup>e</sup> John Mitchell, ancien conseiller du pétitionnaire;  
M. R. D. Viets, chef de la Division du contentieux, ministère de  
la Consommation et des Corporations.

First Session  
Thirty-second Parliament, 1980



Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, July 17, 1980

Le jeudi 17 juillet 1980

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Bill C-26 "Fort Nelson Indian Reserve Minerals  
Revenue Sharing Act"

Bill C-26 "Loi sur le partage des revenus miniers de la  
réserve indienne de Fort Nelson"

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, July 17, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Hayden, for the second reading of the Bill C-26, intituled: "An Act to implement an agreement between Her Majesty in right of the Province of British Columbia and Her Majesty in right of Canada respecting the sharing of revenues from the exploitation of minerals in the Fort Nelson Indian Reserve".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 17 juillet 1980:

«Suivant l'ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Hayden, tendant à la deuxième lecture du Bill C-26, intitulé: «Loi de mise en œuvre de l'accord conclu entre Sa Majesté du chef de la Colombie-Britannique et Sa Majesté du chef du Canada en matière de partage des revenus produits par l'exploitation des gisements minéraux de la réserve indienne de Fort Nelson».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 17, 1980

(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:15 p.m. this day, the Deputy-Chairman, the Honourable Senator Donahoe presiding.

*Present:* The Honourable Senators Donahoe (*Deputy-Chairman*), Flynn, Lapointe, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Stanbury and Tremblay. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator McElman.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

*From the National Indian Brotherhood:*

Mr. Dennis Nicholas, Vice-President;

Mr. Wm. T. Badcock, Special Legal Advisor;

Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison Consultant;

Mr. Dave Nahwegahbow, Special Assistant to the President.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated Thursday, July 17, 1980 which is as follows:

*Ordered,*—That Bill C-26, "An Act to implement an agreement between Her Majesty in right of the Province of British Columbia and Her Majesty in right of Canada respecting the sharing of revenues from the exploitation of minerals in the Fort Nelson Indian Reserve" be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Mr. Nicholas made a statement and he, with the other witnesses, answered questions.

On motion duly put, it was agreed, on division,—That Bill C-26 be reported without amendment.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 JUILLET 1980

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (vice-président).

*Présents:* Les honorables sénateurs Donahoe (*vice-président*), Flynn, Lapointe, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Stanbury et Tremblay. (10)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur McElman.

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

*De la Fraternité nationale des Indiens:*

M. Dennis Nicholas, vice-président;

M. Wm. T. Badcock, conseiller juridique spécial;

M. Michael Posluns, conseiller en liaison parlementaire;

M. Dave Nahwegahbow, adjoint spécial du président.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 17 juillet 1980 qui se lit comme suit:

*Il est ordonné,*—Que le bill C-26, «Loi de mise en œuvre de l'accord conclu entre Sa Majesté du chef de la Colombie-Britannique et Sa Majesté du chef du Canada en matière de partage des revenus produits par l'exploitation des gisements minéraux de la réserve indienne de Fort Nelson», soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

M. Nicholas fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Sur motion dûment mise aux voix, il est convenu sur division,—Que l'on fasse rapport du bill C-26 sans amendement.

A 17 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, July 17, 1980

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-26, intituled: "An Act to implement an agreement between Her Majesty in right of the Province of British Columbia and Her Majesty in right of Canada respecting the sharing of revenues from the exploitation of minerals in the Fort Nelson Indian Reserve", has in obedience to the order of reference of Thursday, July 17, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Richard Donahoe

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 17 juillet 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déféré le bill C-26, intitulé: «Loi de mise en œuvre de l'accord conclu entre Sa Majesté du chef de la province de la Colombie-Britannique et Sa Majesté du chef du Canada en matière de partage des revenus produits par l'exploitation des gisements minéraux de la réserve indienne de Fort Nelson», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 17 juillet 1980, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, July 17, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-26, to implement an agreement between Her Majesty in right of the Province of British Columbia and Her Majesty in right of Canada respecting the sharing of revenues from the exploitation of minerals in the Fort Nelson Indian Reserve, met this day at 4.15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are here to consider Bill C-26 which has been referred to this committee for consideration and report.

I should like to make one opening comment. It occurred to me, when Senator Williams was speaking in the house, that he was speaking about the fact that the mineral rights ought to have been vested in the Band because they ought to have been with the reserve, but I understood from what Senator Frith had to say in his remarks yesterday that those rights were given away or transferred by the crown authority prior to this land having become a reserve.

**Senator Nurgitz:** I think that is a question which will have to be resolved.

**Senator Stanbury:** I don't think we have the answer.

**The Deputy Chairman:** At any rate, that is what he said. I thought that if they did not have the rights when they set the reserve up, then the Indians could not get them.

**Senator Nurgitz:** His claim then would be that they would be entitled to 100 per cent rather than 50 per cent.

**The Deputy Chairman:** That is what he was saying.

**Senator Stanbury:** He was also referring to the fact that whatever money there was would be going into the trust.

**The Deputy Chairman:** That is a beef against the Indian Act. I cannot get very excited about that. I don't know about you gentlemen, but he is only saying that if the money is coming in, they would be handled in a certain way under the Indian Act and part is taken in trust and you have a hard time to get that part out for the benefit of the Band.

**Senator Stanbury:** My understanding, Mr. Chairman, is that the point that Senator Williams was making was that there was nothing in the material before us which made it clear as to whether the 50 per cent that the Indians were going to get was going to be put into the trust fund, as is apparently done with other funds available for the benefit of Indians, or whether it was going to be paid directly to the Band itself. Senator Frith said that whatever was paid would be paid in accordance with the Indian Act, I gather. I do not know whether that is divided, or whether it all goes into a trust fund, or what actually happens to the money. Senator Williams'

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 juillet 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le Bill C-26, Loi de mise en œuvre de l'accord conclu entre Sa Majesté du chef de la province de la Colombie-Britannique et Sa Majesté du chef du Canada en matière de partage des revenus produits par l'exploitation des gisements minéraux de la réserve indienne de Ford Nelson, se réunit aujourd'hui à 16 h 15 afin d'examiner ce projet de loi.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, cette réunion a pour but d'étudier le Bill C-26 qui a été renvoyé à ce Comité pour qu'il l'étudie et en fasse rapport.

J'aimerais faire une déclaration préliminaire. Lors de son intervention, le sénateur Williams a allégué, me semble-t-il, que les droits sur les gisements minéraux devraient être accordés à la Bande parce que ces gisements se trouvaient à l'intérieur de la réserve, mais, d'après les propos que le sénateur Frith a tenus hier, j'ai cru comprendre que ces droits avaient été cédés ou transférés par la Couronne avant que ces terres ne deviennent une réserve.

**Le sénateur Nurgitz:** D'après moi, c'est un problème que nous devons résoudre.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne crois pas que nous ayons de solution.

**Le vice-président:** De toute façon, c'est ce qu'il a dit. Je pensais que si la Bande n'avait pas les droits lorsque cette réserve fut établie, elle ne pourrait pas en jouir.

**Le sénateur Nurgitz:** Il soutient donc que la Bande aurait droit à 100% plutôt qu'à 50%.

**Le vice-président:** C'est ce qu'il a dit.

**Le sénateur Stanbury:** Il a fait également allusion au fait que, quelqu'en soit le montant, ces fonds seraient déposés en fiducie.

**Le vice-président:** C'est un accroc à la Loi sur les Indiens, ce qui ne me réjouit pas beaucoup. Je ne sais pas ce que vous en pensez, mais il dit simplement que les fonds obtenus seraient administrés conformément à la Loi sur les Indiens qu'un certain pourcentage serait déposé en fiducie et en outre qu'il sera difficile d'accorder ce pourcentage pour que la bande en tire profit.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, si je comprends bien, le sénateur Williams veut faire savoir que les documents dont nous disposons ne précisent nullement, d'une part, si ces 50 p. 100 que les Indiens sont censés toucher seront placés en fiducie, comme c'est supposément le cas pour les autres fonds accordés aux Indiens, ou, d'autre part, si ce montant sera divisé, déposé en fiducie ou quoi que ce soit d'autre. Le sénateur Williams s'inquiète du précédent qui pourrait être établi par rapport aux autres ressources, terres et avoirs des Indiens, si le montant en question n'était pas déposé en fiducie. Je croyais donc qu'il voulait s'assurer que ce



*[Text]*

concern about that was that if it does not go into the trust fund, it will create a precedent with respect to other deals concerning Indian resources and lands and Indian assets. So I thought he wanted to be sure that it was going to be treated in the same way as other Indian assets.

**The Deputy Chairman:** I got the impression that he was concerned that if it did go into the trust fund it would then become less readily available. I thought he said that, from his experience, once it got into the trust fund it was very hard to get out again for the benefit of the Band. That is what I understood him to say, but perhaps I was wrong.

**Senator Robichaud:** Are we talking about the bill or about an agreement? It seems to me we are talking about an agreement that was signed, sealed and delivered on February 18, 1980. This committee has no jurisdiction to change the terms of that agreement. So what are we here for, in fact?

**Senator Charbonneau:** If I understand clause 6 correctly, we are giving the Governor in Council the power to change the agreement according to the disposition of the agreement itself. That is the only effect that I can see of this bill.

**Senator Robichaud:** Could we give instructions to the Executive Council to amend the terms of an agreement signed, sealed and delivered on February 18 of this year? Are we going to do that?

**Senator Charbonneau:** That is the only effect of the bill, to give the Governor in Council the power to change or modify the agreement. That is clause 6, and clause 7 says that such an order would have to be laid before Parliament. That is all the bills says, if I read it correctly.

**Senator Tremblay:** Article 18 of the agreement, at page 21 of the bill, provides for amendment.

**Senator Stanbury:** Clause 3 of the bill approves the agreement, and declares it to have the force of law.

**Senator Charbonneau:** That is the full purpose of the modification.

**Senator Stanbury:** As I understand it, the federal government is acting on behalf of the Indians in approving the agreement.

**Senator Charbonneau:** That is indeed possible because of Treaty No. 8 through which the Indians have surrendered to the crown all their rights so that Canada could act on their behalf.

**Senator Tremblay:** I agree with Senator Robichaud that there is really nothing for us to do with this.

**Senator Robichaud:** This committee of five or six people has to recommend to the Governor-General in Council to amend the terms of the agreement? Can you imagine us doing that?

**The Deputy Chairman:** No. I cannot imagine us doing it or them either on our behalf.

**Senator Stanbury:** As Senator Tremblay says, if there are to be amendments, there is a procedure in the act by which amendments can be made.

**The Deputy Chairman:** Well, I am in the unfortunate position of not being able to say to you what was the urgent

*[Traduction]*

montant serait administré selon la ligne de conduite adoptée pour les autres valeurs actives des Indiens.

**Le vice-président:** J'avais l'impression qu'il craignait que ce montant ne soit moins facilement disponible s'il est déposé en fiducie. N'a-t-il pas dit que, d'après son expérience, il est alors très difficile de redistribuer ce montant aux Indiens? Voilà, d'après moi, ce qu'il avait dit, mais je me suis peut-être trompé.

**Le sénateur Robichaud:** Parlons-nous du projet de loi ou d'un accord? Il me semble que nous parlions d'un accord qui a été signé, scellé et signifié le 18 février 1980. Comme le Comité ne peut absolument pas modifier les modalités de cet accord, pourquoi nous sommes-nous donc réunis?

**Le sénateur Charbonneau:** Si je comprends bien le sens de l'article 6, le gouverneur en conseil peut autoriser toute modification apportée à l'accord selon les modalités prévues dans son dispositif. D'après moi, c'est la seule conséquence du projet de loi.

**Le sénateur Robichaud:** Pourrions-nous donner des directives au conseil exécutif afin qu'il modifie les modalités d'un accord mis en œuvre le 18 février de cette année? Le ferions-nous?

**Le sénateur Charbonneau:** Le seul objet de ce projet de loi est de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de modifier l'accord. Il s'agit de l'article 6. L'article 7 stipule que le décret devra être déposé devant le Parlement. C'est ce que stipule le projet de loi si je l'ai bien lu.

**Le sénateur Tremblay:** L'article 18 de l'accord, à la page 21 du bill prévoit la possibilité de modifier ce dernier.

**Le sénateur Stanbury:** L'article 3 du bill approuve l'accord et déclare qu'il a force de loi.

**Le sénateur Charbonneau:** C'est exactement le but de la modification.

**Le sénateur Stanbury:** Si je comprends bien, le gouvernement fédéral agit au nom des Indiens en approuvant l'accord.

**Le sénateur Charbonneau:** C'est en effet possible, car aux termes du traité n° 8 les Indiens ont cédé tous leurs droits à la Couronne de telle sorte que le Canada peut maintenant agir en leur nom.

**Le sénateur Tremblay:** Je conviens avec le sénateur Robichaud que nous ne pouvons guère intervenir.

**Le sénateur Robichaud:** Ce comité composé de cinq ou six personnes doit recommander au gouverneur général en conseil les conditions de l'accord? Pouvez-vous nous imaginer dans ce rôle?

**Le vice-président:** Non. Je ne puis nous imaginer dans ce rôle ni eux dans le nôtre d'ailleurs.

**Le sénateur Stanbury:** Comme le dit le sénateur Tremblay, si des modifications doivent être apportées, la loi prévoit la méthode à suivre.

**Le vice-président:** Bien, je ne puis malheureusement pas vous dire pourquoi il était si urgent que ce bill nous soit

[Text]

necessity for this bill being before us at this moment. Arrangement were made to which I was not privy until they were made, and then I was advised as to what was to be done, and I am here. But I suspect that one of the reasons we are here is to give the National Indian Brotherhood the opportunity to express its views before this committee, before we put the seal of approval on the bill. I understand that the witnesses will be here shortly. In the meantime, honourable senators, I have sent for the Law Clerk.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, are you aware of whether at any point in the debate on this bill mention was made of the date of passage of the equivalent or parallel legislation in British Columbia?

**Senator Nurgitz:** Senator Robichaud, to answer your question in part, although I have no date, I am quite aware from having read the debates in the Commons and having followed their proceedings in committee that such a bill was passed in British Columbia.

**Senator Robichaud:** Well, that satisfies me. Thank you.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the delegation from the National Indian Brotherhood has arrived. I would ask them to identify themselves.

**Mr. Dennis Nicholas, Vice-President, National Indian Brotherhood:** My name is Dennis Nicholas, Mr. Chairman. I am the Vice-President of the National Indian Brotherhood.

**The Deputy Chairman:** Will your associates identify themselves, please?

**Mr. William T. Badcock, Special Legal Adviser, National Indian Brotherhood:** My name is William Badcock, Mr. Chairman. I am the legal adviser to the National Indian Brotherhood.

**Mr. David Nahwegahbow, Special Assistant to the President, National Indian Brotherhood:** My name is David Nahwegahbow and I am legal adviser to the National Indian Brotherhood, Mr. Chairman.

**Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison Consultant, National Indian Brotherhood:** My name is Michael Posluns and I am the parliamentary liaison.

**The Deputy Chairman:** Will you be satisfied, gentlemen, if one of you is the spokesman for all of you, or will all of you wish to have the opportunity to speak before we proceed?

**Mr. Nicholas:** Mr. Chairman, I am the spokesman, but from time to time, depending on the questions put forward by the members of the committee, I may wish to refer to my legal adviser and the other advisers, if that so pleases the Chair.

**The Deputy Chairman:** That is fine. Would you like to let us hear what you have to say with respect to this bill, please?

**Mr. Nicholas:** Certainly, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, honourable senators, we want to thank you for agreeing to hear us so late in the session when you are under some considerable pressure. We, ourselves, received only very late notice of our appearance here. But we have come to

[Traduction]

soumis à ce moment-ci. Les dispositions ont été prises sans que j'aie été dans le secret, et on m'a ensuite informé de ce qui devait être fait et c'est ce qui explique ma présence ici. Mais je soupçonne que nous sommes ici notamment pour donner l'occasion à la Fraternité nationale des Indiens du Canada d'exprimer son opinion devant le Comité avant que nous approuvions définitivement le bill. Je crois que les témoins seront ici sous peu. Entre-temps, honorables sénateurs, j'ai envoyé chercher le légiste

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, savez-vous si pendant l'étude de ce projet, on a mentionné la date de l'adoption d'une loi équivalente ou parallèle en Colombie-Britannique?

**Le sénateur Nurgitz:** Sénateur Robichaud, pour répondre partiellement à votre question, et même si je n'ai pas de date à vous fournir, je vous dirai que je sais pertinemment pour avoir lu les délibérations des Communes et avoir suivi leurs audiences en comité, qu'un bill de ce genre a été adopté en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Robichaud:** Bien, cela me satisfait. Merci.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, la délégation de la Fraternité nationale des Indiens du Canada est arrivée. Je lui demanderais de se présenter.

**M. Dennis Nicholas, vice-président, Fraternité nationale des Indiens du Canada:** Dennis Nicholas, monsieur le président, vice-président de la Fraternité nationale des Indiens du Canada.

**Le vice-président:** Vos adjoints pourraient-ils s'identifier, s'il vous plaît?

**M. William T. Badcock, conseiller juridique spécial, Fraternité nationale des Indiens du Canada:** William Badcock, monsieur le président, conseiller juridique de la Fraternité nationale des Indiens du Canada.

**M. David Nahwegahbow, adjoint spécial du président de la Fraternité nationale des Indiens du Canada:** David Nahwegahbow, conseiller juridique de la Fraternité nationale des Indiens du Canada, monsieur le président.

**M. Michael Posluns, agent de liaison parlementaire, Fraternité nationale des Indiens du Canada:** Michael Posluns, agent de liaison parlementaire.

**Le vice-président:** Préférez-vous, messieurs, que l'un d'entre vous se fasse le porte-parole du groupe, ou prendre la parole à tour de rôle?

**M. Nicholas:** Je suis le porte-parole mais, à l'occasion, et selon les questions qui sont posées par les membres du Comité, il se peut que je veuille consulter mon conseiller juridique ou d'autres conseillers, avec votre permission.

**Le vice-président:** C'est parfait. Aimerez-vous nous donner vos impressions au sujet de ce bill?

**M. Nicholas:** Certainement, monsieur le président.

Monsieur le président, honorables sénateurs, nous vous remercions d'avoir consenti à nous entendre si tard au cours de la session, à un moment où vous êtes particulièrement pressés. Nous avons reçu tardivement notre avis de comparution. Mais



## [Text]

ask you to consider that the bill before you has much farther reaching implications than the stated purpose of sharing 60 million dollars of mineral revenues with the Fort Nelson Band. Bill C-26 puts into the statute law of Canada the historic denial of aboriginal title which has been the position of British Columbia since Confederation.

The Act of Union provides that the Indian people of Canada shall be treated, under the federal administration "as liberally as heretofore". This is probably the finest piece of sarcasm in any constitutional enactment. The Trutch administration which preceded Confederation proposed that where Indian land could not readily be taken over that naval bombardment was the procedure of choice.

It is no coincidence that our Assembly of First Nations, resolution 2 outlining the principles of Indian government came to the Assembly from British Columbia. The Indian people of British Columbia have been petitioning and protesting for their rights since Lord Dufferin met with the Nootka Chiefs when he travelled to the west coast as Governor-General. When the Allied Tribes of British Columbia petitioned the Government of Canada to allow their aboriginal land claims to be heard by the Privy Council in 1927, their petition was referred to a Joint Committee of the Senate and the House of Commons. On April 11, 1927, on the recommendation of that committee, a bill was passed making it a criminal offence to raise funds for the purpose of pressing Indian claims in Canada.

We hope that this committee is not going to be quite so compliant with the government of the day as was that committee. We also understand that you intend to dispose of this bill in this single day.

This is not a bill concerning a local matter. This is a bill which perpetuates, and ratifies a situation which has long existed. Bill C-26, is framed in a way that extinguishes aboriginal title to the land it describes, and confirms a provincial title which is in fact very cloudy. The "if any" clauses in article 6, sub-article (6) of the Agreement, and in schedule B to the Agreement, the Instrument of Surrender, serve mainly to underline the provincial assumption that aboriginal rights do not exist.

The McKenna-McBride Commission, to which this bill refers in the preamble, is the greatest source of grievance in the interior of British Columbia, among Indian people. That commission fancied it a fine thing to take away bottom lands from Indians and give them mountain tops instead. The value of the land which it took away, on the market of 1912, was three times the value of the land it purported to give in its stead. What is more important is to realize that Indians were being paid with their own land. There had been no settlement of land claims in the first place.

This bill acknowledges these grievances in the preamble, and proceeds in its substance to confirm the joint federal-provincial

## [Traduction]

nous sommes venus vous prier de considérer que ce bill aura des conséquences beaucoup plus grandes que l'intention déclarée de partager \$60 millions de revenus miniers avec la réserve indienne de Fort Nelson. Le bill C-26 inscrit dans la loi statutaire du Canada la négation historique du titre de l'aborigène, ce qui a été la position de la Colombie-Britannique depuis la Confédération.

L'Acte d'Union prévoit que les Indiens du Canada seront traités, sous l'administration fédérale «aussi libéralement qu'autrefois». C'est là, probablement, le pire sarcasme que l'on puisse trouver dans un texte législatif constitutionnel. Le ministère Trutch, qui a précédé la Confédération, avait proposé que, lorsque les terres indiennes ne pouvaient être facilement prises il fallait de préférence avoir recours au bombardement naval pour s'en emparer.

Ce n'est pas par hasard que notre Assemblée des Premières nations tienne de la Colombie-Britannique sa résolution 2, soulignant les principes du gouvernement indien. Le peuple indien de la Colombie-Britannique réclame et demande ses droits, depuis la réunion sur la côte Ouest de Lord Dufferin, alors gouverneur-général, avec les chefs Nootka. En 1927 lorsque les tribus alliées de la Colombie-Britannique ont demandé au gouvernement du Canada de faire valoir leurs revendications territoriales aborigènes auprès du Conseil privé leur requête a été renvoyée à un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Le 11 avril 1927, à la recommandation de ce comité, il a été adopté un bill aux termes duquel la souscription de fonds dans le but de faire valoir les revendications des Indiens du Canada constituait une infraction criminelle.

Nous espérons que le présent comité ne sera pas aussi complaisant avec le gouvernement actuel que l'a été ce dernier comité. Nous savons également que vous traitez ce bill en une seule journée.

Il ne s'agit pas d'un projet qui traite d'une question locale, mais d'une mesure qui perpétue et consacre une situation qui existe depuis longtemps. Le libellé du bill C-26 supprime le titre aborigène par rapport aux terres qu'il décrit, et confirme un titre provincial qui, en fait, est loin d'être clair. Le terme «éventuellement» à l'article 6, paragraphe (6), de l'accord, et dans l'annexe B de l'accord, l'«acte de session», servent principalement à appuyer la thèse provinciale selon laquelle les droits des autochtones n'existent pas.

La Commission McKenna-McBride, à laquelle le bill fait allusion dans le préambule, est la plus grande source d'injustices en Colombie-Britannique, parmi la population indienne. Cette Commission a jugé bon de retirer aux Indiens les basses terres et de leur donner à la place le sommet des montagnes. La valeur des terres qu'elle a prises, sur le marché de 1912, était trois fois supérieure aux terres qu'elle entendait donner en remplacement. Qui plus est, les Indiens ont été payés avec leurs propres terres. Il n'y a même jamais eu de règlement des revendications territoriales.

Ce projet reconnaît ces injustices dans le préambule et ensuite confirme essentiellement le vol fédéral-provincial des terres qui avait été commis par l'adoption de ce rapport.



*[Text]*

theft of the land which was done by the adoption of that report.

We realize that the people of the Fort Nelson Band, their lawyer, and the Member from Prince George-Peace River feel that they fought long and hard to get the province to come this far. We do not want to detract from their hard work. Yet, we can hardly congratulate the province for its sudden rush of liberality. That would be like congratulating someone on not assaulting anyone recently.

This bill is, in respect to the fundamental concern of aboriginal rights, on all fours exactly like the James Bay bill. What it most has in common with that bill is its extinguishing aboriginal rights. What is particularly appalling about that approach today is that there is no need to take that approach in order to free up the situation to allow the band to make the best possible use of their resources.

We are not challenging the band's wish to see money which this bill promises them. We do, however, think that this committee should not pass the bill until a full accounting is provided as to how the figures are calculated for the payment which becomes due on passage of the bill and the future payments. It is passing strange that an amount of four million dollars is promised, with no indication of how that amount is calculated.

Is this a debt? Or is it a payment for the sale of land and mineral rights? We are asking these questions for a very specific and very principled reason. The same agreement to co-operate on the sale of natural resources could have been made between the province and the band without extinguishing aboriginal rights. The decision to use the approach of this bill is not done strictly to free up the resources. It is done for some other reason. We suggest that it has been the policy of the federal government to allow the extinguishment of aboriginal title, and to allow the rights of successive Indian groups to be struck down in this fashion. And we ask that this committee make it its job to find the reason why, and to insist that the sale of resources be framed in such a way that aboriginal rights are upheld and recognized rather than further diminished.

The extent to which this government is intent upon the further degradation of aboriginal rights is reflected in this bill in the arbitration provisions. This bill is not an agreement between the Fort Nelson Band and the province. It ratifies an agreement between the Crown of the Province and the Crown of Canada. This is not an obscure point of constitutional law, but an issue which goes to the very heart of Indian government.

Because the bill is to ratify an agreement between Canada and B.C., it makes extensive provision for arbitration, in the case of a disagreement. But what happens if Canada and B.C. do not have a disagreement but it appears to the band that the federal government is failing to act in a manner properly befitting a trustee of its interests? The question of the trust responsibility of the Crown for Indian interests has been before the courts on numerous occasions. The courts have agreed that the Crown does have a trust. But they have also held that

*[Traduction]*

Nous savons que la bande de Fort Nelson, son avocat et le député de Prince George-Peace River estiment s'être longtemps et farouchement battus pour amener la province à faire de telles concessions. Nous ne voulons rien ôter à la valeur de leurs efforts. Pourtant, nous pouvons difficilement féliciter la province de son soudain accès de libéralité. Ce serait un peu comme si on félicitait quelqu'un de ne pas s'être attaqué à autrui depuis quelques jours.

Au chapitre de la protection des droits des autochtones, le présent projet de loi a exactement le même effet que celui qui portait sur les Indiens de la baie James. Comme l'autre, il entraîne la suppression de ces droits. L'aspect le plus consternant de cette façon de procéder est qu'il est inutile pour le gouvernement d'adopter cette attitude pour permettre à la bande d'utiliser ses ressources de la meilleure façon possible.

Nous ne mettons pas en doute la volonté de la bande de toucher l'argent que ce projet de loi lui promet. Nous estimons toutefois que le Comité ne devrait pas approuver ce projet de loi avant que des explications n'aient été fournies sur la façon dont sont calculées les sommes exigibles à l'adoption du projet de loi de même que les versements ultérieurs. Il est étrange que le gouvernement promette de verser \$4 millions sans indiquer de quelle façon il a fixé ce montant.

Ce montant représente-t-il une dette ou le prix de vente de terres et de droits miniers? Nous posons ces questions pour une raison très précise. Le même accord de coopération pour la vente de ressources naturelles aurait pu être conclu entre la province et la bande sans suppression des droits des autochtones. Ces mesures ne visent pas seulement à permettre l'exploitation des ressources. Nous croyons que le gouvernement fédéral a pour politique de permettre la suppression des titres de propriété autochtones et des droits d'autres groupes indiens. Nous demandons au Comité de s'efforcer d'en trouver les raisons et d'insister pour que la vente de ressources se fasse à condition que les droits des autochtones soient maintenus et reconnus plutôt que réduits encore davantage.

Les dispositions du présent projet de loi concernant les mesures d'arbitrage reflètent clairement la volonté du gouvernement d'enlever aux autochtones une partie de leurs droits fondamentaux. Ce projet de loi ne constitue pas un accord entre la bande de Fort Nelson et le gouvernement provincial. Il ratifie plutôt une entente conclue entre le gouvernement provincial et celui du Canada. Il ne s'agit pas là d'un point obscur du droit constitutionnel mais d'une question qui concerne directement le gouvernement indien.

Parce que le projet de loi a pour objet de ratifier une entente entre le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique, il comporte des dispositions détaillées en matière d'arbitrage en cas de différend. Mais que se passerait-il si le gouvernement fédéral et celui de la Colombie-Britannique réussissaient à se mettre d'accord et si la bande estimait que le gouvernement canadien ne protège pas adéquatement les intérêts des Indiens? La question de la responsabilité de la Couronne à l'égard des intérêts des Indiens a été portée devant les

*[Text]*

because it is the Crown which holds the trust, the Indians cannot enforce it.

Whatever merit such medieval ideas of kingship had in their own time and place, they simply do not belong in future Indian-Canada relations. We have seen too often what use has been made of the irresponsible trusteeship of the Crown. We are still waiting for the Auditor-general's report on the seventy-five trust accounts which the House of Commons, after the matter was discussed in this committee, ordered him to audit last session. We wonder what future minister plans to misplace, destroy or distort the records of this trust account.

We suggest that what you have here is not just a bill which will make the Fort Nelson people relatively wealthy. It is a bill that will allow the Department of Indian Affairs to re-play the Grand River Navigation Company scandal. The wealthiest band of the 1840's was the Six Nations Band at Ohsweken on the Grand River. When the government of the day could find no one else to put up enough money for the Grand River Navigation Company, the Six Nations trust monies were used.

When the company went belly-up, no prudent investor in Canada suffered. Only the wards of the Government of Canada were seriously disadvantaged.

The very least that this committee could do is to write into this bill a provision that the band shall have the right to bring an action against the Crown, or the minister should he, in any way, fail to pursue their best interests.

Such an amendment has several points to commend it:

(1) No amendment to the parallel B.C. legislation would be needed,

(2) The committee has an opportunity to change the course of Canada-Indian relations by allowing Indian bands the same right to enforce a trust responsibility as any other person whose assets are placed in a trust,

(3) Surely, the present minister does not intend, at the moment, to abuse the trust responsibility in the fashion of so many of his predecessors. You can give him the opportunity of ensuring that his successors will have to rise to his own high standards.

We think, in fact, that the committee can do more than that. We have enough confidence in this committee to ask that you re-write this bill so as to confirm the aboriginal title of the Indian people.

It may be argued that the Nelson Band comes under Treaty 8, and is, therefore, not the subject of an aboriginal rights dispute. Our main answer to that is that it is a highly subtle and technical question which only a thorough study by this

*[Traduction]*

tribunaux à maintes reprises. Les tribunaux ont reconnu que la Couronne avait effectivement la responsabilité de défendre les intérêts des Indiens mais qu'étant donné que cette obligation était imposée à la Couronne, les Indiens ne pouvaient faire valoir eux-mêmes leurs droits.

Quels que soient les mérites que ce principe de royauté ait pu avoir à l'époque médiévale, il ne peut absolument pas s'appliquer aux futures relations entre les Indiens et le gouvernement du Canada. Nous connaissons trop d'exemples de la façon dont la Couronne a exercé sa tutelle de façon irresponsable. Nous attendons toujours le rapport du vérificateur général sur les soixante-quinze comptes fiduciaires que la Chambre des communes, après que ce Comité en ait discuté, lui a ordonné de vérifier au cours de la dernière session. Nous nous demandons comment le prochain ministre tentera d'écarter, de détruire ou de fausser le contenu de ce compte fiduciaire.

Nous croyons que nous ne sommes pas seulement en présence d'un projet de loi qui assurera la prospérité relative des Indiens de Fort Nelson. Cette mesure législative permettra plutôt au ministère des Affaires indiennes de répéter le scandale de la Grand River Navigation Company. Dans les années 1840, la bande la plus prospère était celle des Six Nations à Ohsweken, sur la Grand River. Parce que le gouvernement de l'époque ne trouvait personne qui était intéressé à investir dans la Grand River Navigation Company, il a pigé dans le compte fiduciaire des Six Nations.

Et lorsque la société a fait faillite, aucun investisseur prudent au Canada n'en a souffert. Seuls les protégés du gouvernement fédéral en ont fait les frais.

Le moins que le Comité puisse faire serait d'ajouter au présent projet de loi une disposition permettant à la bande d'intenter des poursuites contre la Couronne ou le ministre si ces derniers omettaient de servir ses intérêts.

Cette modification comporterait plusieurs avantages:

(1) Il ne serait pas nécessaire de modifier les lois parallèles de la Colombie-Britannique,

(2) Le Comité aurait l'occasion de modifier la nature des relations entre le gouvernement canadien et les Indiens en accordant aux bandes indiennes le même droit de veiller à la bonne gestion de leur compte fiduciaire que celui qui est accordé à quiconque confie ses avoirs à un fiduciaire,

(3) Il est certain que pour l'instant, le ministre n'a pas l'intention d'abuser de ses responsabilités fiduciaires comme l'ont fait tant d'autres de ses prédécesseurs. Vous pouvez lui donner l'occasion de veiller à ce que ses successeurs suivent son exemple.

En fait, nous croyons que le Comité peut faire plus encore. Nous avons assez confiance en vous pour vous demander de rédiger une nouvelle version de ce projet de loi pour y inclure la confirmation des titres de propriété autochtones.

Il peut être allégué que la bande de Fort Nelson est assujétie au traité n° 8 et qu'elle ne peut donc pas faire l'objet d'un litige portant sur les droits autochtones. Nous répondons à cela que cette question est si délicate et nuancée que seule une étude



*[Text]*

committee or some other body of both great competence and good will could resolve.

The Dene Nation went to the Supreme Court to argue that Treaty 8, as it was translated to them before they signed, did not involve any land surrenders. If that is the case, then there is no land surrender involved in Treaty 8 and aboriginal rights apply in the Fort Nelson area. The Supreme Court overturned Mr. Justice Morrow's decision. But they did not reject the testimony of the translators of the treaty into the Indian languages whose recollections formed the basis of the Dene's case. The court simply held that the official version had application. We suggest that that is not a question that should be finally resolved in the court where the rules of interpretation prevail over any standard of equity. Nor is it an issue which you will resolve today by rushing this bill through.

This bill is supposedly primarily concerned with the sales of natural gas. Yet it is clear that what it describes is something else again. If you list all the items with which it deals, it is clear that what you are doing in this bill is making a complete transfer of all natural resources from the Indian people to the province. For what other reason would you need to deal here with timber, lime or gravel? If the need to deal with those other resources in a bill that is ostensibly about oil and gas is unclear to you, honourable senators, then take the time to find out, before you report this bill back to the Senate.

We ask that you put a provision into the bill declaring that nothing in this bill will be construed to diminish the rights of any other band in British Columbia. We think it should be made clear that any statement in this bill conferring title on the province does not recognize any general principle of provincial title to Indian land in British Columbia.

Mr. Chairman, honourable senators, our mandate to come here today comes not only from the Assembly's Resolution on Indian Government, and their Resolution on Aboriginal Rights. Their final resolution mandated the National Indian Brotherhood to serve as the secretariat to the Assembly.

We recognize the concerns, the rights and interests of the Fort Nelson Band.

We think that neither your mandate nor the rights and interests of the Fort Nelson Band need conflict with the rights and interests articulated in the position of the collected chiefs of Canada. We believe that no body is better able to state the nature of Indian title than a body which includes all the elected chiefs of Canada.

Before you extinguish aboriginal title in one more part of Canada we ask you to:

- (1) study the bill before you with the utmost thoroughness;

*[Traduction]*

approfondie menée par ce Comité ou un autre organisme très compétent et bien intentionné pourra la résoudre.

La Nation d'enne a fait appel à la Cour suprême pour soutenir que le traité n° 8, dans la traduction qu'elle en avait reçue avant de le signer, ne comportait pas de cession de terres. Si tel est le cas, cette session n'a jamais été effectuée et les droits des autochtones peuvent être invoqués dans le cas de la bande de Fort Nelson. La Cour suprême a renversé la décision du juge Morrow. Mais elle n'a pas rejeté le témoignage de ceux qui ont traduit le traité en langue indienne et dont les déclarations constituaient la base des arguments dans l'affaire de la Nation d'enne. Le tribunal a simplement jugé que la version officielle était valable. Nous estimons qu'une question de ce genre ne devrait pas être résolue devant un tribunal où les règles d'interprétation prévalent contre toute forme d'équité. Vous ne la réglerez pas non plus aujourd'hui en réclamant l'adoption rapide de ce projet de loi.

L'objet premier du présent projet de loi est censé être la vente de gaz naturel. Il est clair qu'il porte également sur d'autres points. Si vous faites la liste de tous les sujets dont il traite, vous constaterez qu'il a pour effet de remettre au gouvernement provincial toutes les ressources naturelles appartenant aux Indiens. Pour quelle autre raison serait-il nécessaire de faire mention de bois, de chaux ou de gravier? Si la nécessité de parler de ces autres ressources dans un projet de loi qui porte de toute évidence sur le pétrole et le gaz vous échappe, honorables sénateurs, prenez la peine d'en trouver les raisons profondes avant de faire rapport de ce projet de loi au Sénat.

Nous vous demandons d'inclure dans le projet de loi une précision établissant clairement qu'aucune de ses dispositions ne peut être interprétée comme une mesure visant à réduire les droits de toute autre bande de la Colombie-Britannique. Nous croyons qu'il faudrait préciser que toute disposition du projet de loi conférant un titre de propriété au gouvernement n'équivaut pas à la reconnaissance d'un principe général selon lequel ce gouvernement serait propriétaire de terres indiennes en Colombie-Britannique.

Monsieur le président, honorables sénateurs, le mandat qui nous a été accordé de nous rendre ici aujourd'hui ne découle pas seulement des résolutions de l'assemblée sur le gouvernement indien et sur les droits autochtones. Sa résolution finale chargeait la Fraternité nationale des Indiens d'assurer les services de secrétariat pour cette assemblée.

Nous défendons les préoccupations, les droits et les intérêts de la bande de Fort Nelson.

Nous sommes d'avis que, ni votre mandat, ni les droits et intérêts de la bande de Fort Nelson ne doivent nécessairement entrer en conflit avec les droits et intérêts énumérés dans l'énoncé de position de l'ensemble des chefs du Canada. Selon nous, aucun organisme ne peut mieux définir la nature du titre indien que celui qui réunit tous les chefs élus du Canada.

Avant que vous n'abrogiez les titres autochtones dans d'autres régions du Canada, nous vous demandons:

- (1) d'étudier à fond le projet de loi qui est devant vous;



## [Text]

(2) bring it into line with the proper standards of equity, equal rights and sound draftsmanship which it presently lacks; and,

(3) consider that the form in which you finally report the bill back to the Senate will stand as a precedent for all of Canada. We ask you to give this bill the kind of proper study which it did not receive in the other place.

The bill received no debate on second reading. While we and our member organization, the Union of British Columbia Indian Chiefs, were heard, along with the Fort Nelson Band and the officials of the department, the committee chose to ignore the wider implications of the bill. The unanswered questions and those that have been answered in ways which jeopardize Indian rights require that this bill receive a sober second thought—the sober, second thought that you, as members of this house, can give.

I thank you very much for listening to our presentation this afternoon, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Are there any questions?

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, it is obvious from the remarks made by my friend, Mr. Nicholas, that he essentially is challenging the validity of Treaty No. 8. Is that not right?

**Mr. Nicholas:** I will let Mr. Badcock, our legal adviser, answer you, Senator Robichaud.

**Mr. Badcock:** Mr. Chairman, Senator Robichaud, I do not think that is exactly correct. I think the two important inferences that can be drawn from Mr. Nicholas's remarks are, first, that within the agreement—not within the bill, but within the annexed agreement to that bill—there is no provision for arbitration given to the Fort Nelson Band. Whether or not the Fort Nelson Band felt that that was something that should be negotiated, the fact remains that this agreement is setting a precedent for exploitation agreements that will definitely be negotiated in the future.

Our contention, and the reason we are here and the reason we were in the other place, is that, if that kind of agreement goes through without the amendments we propose, it will set a precedent for other agreements for bands that might not be in the same position as the Fort Nelson Band.

What I am saying, perhaps in a long way, is that, although we do not take exception to what the Fort Nelson Band does, nor take exception to Treaty No. 8, or any treaty in particular, we do want the amendments to be made to this particular bill so that when further agreements are negotiated our precedent will be there so that there will be more consideration given to aboriginal title than is the case now, and there will be provision for the third party to this whole agreement, the band itself, to have an arbitration procedure equivalent to what is given to the parties to the agreement now, the federal government and the provincial government.

In the second place, we think that it should be made clear, possibly through an amendment to this bill, that this agree-

## [Traduction]

(2) de faire en sorte que des normes de justice, d'égalité des droits et de rédaction plus équitables soient appliquées;

(3) de considérer que la formule selon laquelle vous présenterez le projet de loi définitif au Sénat constituera un précédent au Canada.

Le projet de loi n'a pas été débattu en deuxième lecture. Même si on nous a permis de nous prononcer de même qu'à l'organisme qui nous représente, l'Association des chefs indiens de la Colombie-Britannique à la bande des Indiens de Fort Nelson et à des représentants du Ministère, le comité a décidé d'ignorer les répercussions les plus vastes du projet de loi. Les questions auxquelles on n'a pas répondu, ainsi que celles auxquelles on a répondu d'une façon qui compromet les droits des Indiens, nécessitent une nouvelle étude du projet de loi—étude à laquelle vous vous livrerez en toute honnêteté, vous les membres du Sénat.

Je vous remercie, Monsieur le président, d'avoir bien voulu nous recevoir cet après-midi.

**Le vice-président:** Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, je ne peux que conclure des observations de mon bon ami, M. Nicholas, qu'il met essentiellement en doute la validité du traité n° 8. N'est-ce pas le cas?

**M. Nicholas:** Je laisserai M. Badcock, notre conseiller juridique, vous répondre.

**M. Badcock:** Monsieur le président, sénateur Robichaud, je ne crois pas que tel soit exactement le cas. Je crois que les deux principales conclusions qui peuvent être tirées des observations de M. Nicholas sont les suivantes. Premièrement, l'accord—non le projet de loi, mais bien l'accord qui y est annexé—ne contient aucune disposition relative au fait que la bande de Fort Nelson peut recourir à l'arbitrage. Qu'elle ait ou non été d'avis que des négociations s'imposaient, il demeure que l'accord crée un précédent sur lequel seront fondés les accords de développement à venir.

L'objet de notre contestation, et la raison d'ailleurs pour laquelle nous sommes ici et nous avons rencontré la Chambre est que, si l'accord est signé sans qu'on n'y apporte les modifications que nous proposons il servira de base à d'autres accords avec des bandes qui pourraient ne pas être dans la même situation que celle de Fort Nelson.

Ce que je veux dire, et je prends peut-être des détours, c'est que, même si ne nous ne nous opposons pas à ce que fait la bande de Fort Nelson, ni au traité n° 8, ni à tout autre traité, nous voulons que les modifications proposées soient apportées au projet de loi, de sorte que quand d'autres accords seront négociés, un précédent aura été créé, la question du titre autochtone aura été envisagée et la tierce partie à l'accord, soit la bande même, pourra, au même titre que les gouvernements fédéral et provincial, recourir à l'arbitrage.

Deuxièmement, nous croyons qu'il devrait être précisé, en vertu peut-être d'une modification au présent projet de loi, que

## [Text]

ment is limited in application only to the Fort Nelson Band right now and that it does not affect the rights of any other Indian group either in B.C. or in any other place in Canada.

**Senator Neiman:** I think that by its nature it cannot affect any other group, except through precedent as you have suggested. I realize that you are afraid of having a precedent set, but unless another band were to enter into a similar agreement with a province, it could not in any way affect the rights of the other group. I do agree with your point that it could set an unfortunate precedent.

**Senator Lewis:** Mr. Chairman, clause 9 of the bill makes the point quite clear that it is limited to the one band.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, have the delegates addressed their attention to clause 9? It is my understanding that that clause was not in the bill when it was considered in the other place.

**Mr. Badcock:** That is right, Senator Nurgitz. The bill as original's proposed went only to clause 8, but our comments reflect what we had to say before as well.

**Senator Flynn:** It is quite clear that clause 9 says that "this Act applies to the Fort Nelson Indian Band and to no other Indian band". So when you suggest that we should make it clear, it is difficult to make it any clearer.

I agree that there was a problem with the James Bay Agreement, but the problem there was not the same. That was an agreement with an Inuit group, but the act was really applicable to people who were not a party to that agreement. That was the large fault with the James Bay Agreement. I do not think you have the same defect in this bill that you had in the James Bay Agreement.

On the other hand, may I draw your attention to the fact that in the James Bay Agreement the objection to the alienation of rights was not raised? The only problem there was the fact that third parties could be affected by the bill, parties who were not mentioned in the agreement or in the act. But we were nevertheless extinguishing all of the rights on a given area where others than Inuits, who were party to the agreement, resided. That is not the case here.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, I have a couple of questions. I, too, am troubled by this question that there are all kinds of provisions for the province to complain and to obtain arbitration and for the federal government to complain and receive arbitration. It seems to me that the ones who would probably need the arbitration would be the band. I recognize that.

Having said all of that, how do we overcome the fact that at the back of Schedule A, the Agreement, the Fort Nelson Indian Band wants this passed? I understand what you are saying, and I am not trying to take anything away from what you say, but here we are: Let us take the band as a third party to the agreement, as they are in some way. How do we stop this? The province wants it; the federal government wants it;

## [Traduction]

l'accord ne s'applique actuellement qu'à la bande de Fort Nelson et qu'il n'affecte pas les droits de tout autre groupe d'Indiens, qu'ils vivent en Colombie-Britannique ou dans une autre région du Canada.

**Le sénateur Neiman:** Je crois que, de par sa nature, l'accord ne touche aucun autre groupe, sauf, comme vous l'avez mentionné, en vertu du précédent qui aura été créé. Je crois que c'est ce que vous redoutez, mais à moins qu'une autre bande ne veuille conclure un accord semblable avec une province, les dispositions prévues ne peuvent en rien affecter les droits d'un autre groupe. Je conviens cependant avec vous qu'il pourrait créer un précédent malheureux.

**Le sénateur Lewis:** Monsieur le président, il est précisé à l'article 9 que le projet de loi ne s'applique qu'à une seule bande.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le président, les délégués ont-ils pris connaissance de l'article 9? Je crois comprendre qu'il n'avait pas été rédigé lorsque le projet de loi a été étudié en Chambre.

**M. Badcock:** Vous avez raison, sénateur Nurgitz. Le projet de loi initial ne comportait que huit articles, mais nos observations traduisent également ce que nous avions à dire auparavant.

**Le sénateur Flynn:** L'article 9 stipule que la loi ne s'applique qu'à la bande des Indiens de Fort Nelson et à nulle autre bande. Le texte ne saurait être plus clair.

Je conviens que la Convention de la Baie James a posé un problème, mais ce n'était pas le même. Il s'agissait d'un accord passé avec un groupe d'Inuit, mais la loi s'appliquait en fait à des gens qui n'étaient pas partie à la convention. C'était là le principal défaut de la Convention de la Baie James. Je ne crois pas que le projet de loi actuel en comporte un semblable.

D'autre part, puis-je vous signaler que, dans la Convention de la Baie James, on ne s'est pas opposé à l'aliénation des droits? Le seul problème provenait de ce que des parties, non mentionnées dans la convention ou dans la loi, pouvaient être touchées par le projet de loi. Nous avons cependant aboli tous les droits dans une région donnée, où habitaient des gens autres que les Inuit, qui étaient partie à la convention. Le cas qui nous occupe n'est pas le même.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aurais quelques questions à poser, Monsieur le président. Je m'inquiète, moi aussi, de ce que de nombreuses dispositions permettent à la province et au gouvernement fédéral de se plaindre et de recourir à l'arbitrage. A mon avis, c'est plutôt la bande, le cas échéant, qui aurait besoin de recourir à l'arbitrage.

Cela dit, comment ne pas tenir compte de ce que la bande a, par une résolution de son conseil publiée à l'annexe A, donne son accord. Je comprends ce que vous dites et je n'essaie pas d'y retirer quoique ce soit, mais voilà où nous en sommes: considérons la Bande comme tierce partie à l'accord, ce que d'une certaine manière elle est. Comment mettre un terme? La province le veut, le gouvernement fédéral lui aussi le veut, et la



*[Text]*

and the Fort Nelson Indian Band wants it. Let us look at it from that standpoint. What are we to say? That we don't want it?

I appreciate your comments, but having said all of that, all of the parties to the agreement are adults and they all had legal advice. I can only assume they had good legal advice. They want it. So what are you telling us to do?

**Mr. Badcock:** Mr. Chairman, Senator Nurgitz, there is one thing we want to make absolutely clear, and that is that we do not take exception to the Band Council's resolution brought up by the Fort Nelson Indian Band, nor do we take exception to what the Fort Nelson Indian Band wanted to negotiate, or whether they negotiated well or did not negotiate well. The amendment we propose is not one that would change the agreement at all. It is an amendment to the bill itself and is in addition to the agreement, in addition to Article 12 of the agreement which provides for arbitration.

Article 12 mentions both Canada and the provinces, and our proposed amendment to the bill would say that, "Notwithstanding Article 12 of the annexed agreement, the Fort Nelson Band, as third party and as the Indian band having its minerals exploited, should also have this same right." Whether they wish to exercise that right or not is beside the point. What the amendment would do would be to set a precedent for other bills of this sort.

**Senator Nurgitz:** The point I take issue with you on is that the band does not appear to want to have the right to go to arbitration. They have not even negotiated that for themselves.

**Mr. Posluns:** Perhaps, Senator Nurgitz, part of the problem is that the lawyer for the Indian band tried rather hard to work within the standard forms and practices of the Department of Indian Affairs, and it is a fact that the practice of the Department of Indian Affairs has been not to allow Indian bands to have the same rights that other people would have in comparable positions.

As an Indian band that has a trust account set up for it, the Crown or the minister being the trustee, the band would not have the same recourse that any of us would have were it to become desirable under certain circumstances for us to have a trustee managing our affairs. If we went to the trustee and said, "Can you show us an account? What have you done in the last year?" We would expect it to be forthcoming, and if it is not forthcoming tomorrow there is a standard type of legal remedy.

In the case that we referred to, the Grand River Navigation Company, the Exchequer Court made it clear that because the Crown is the trustee there is not that same kind of recourse that any of us would have. So I think that perhaps in negotiating and drafting the agreement and instruments of surrender and so forth, they worked within standard practices. What we are doing is we are coming here and are saying, "This being the Senate of Canada and this being a law-making body of

*[Traduction]*

Bande indienne de Fort Nelson également. Regardons les choses de ce point de vue. Que dire alors? Que nous n'en voulons pas?

J'apprécie vos remarques, mais une fois cela dit, toutes les parties au contrat sont majeures et ont toutes eu recours à des conseillers juridiques. Je ne peux que supposer que ces conseils ont été bons. Après tout, ils ont choisi leurs conseillers. Qu'en dites-vous?

**M. Badcock:** Monsieur le président, sénateur Nurgitz, posons tout de suite et sans ambiguïté que nous ne désapprouvons la résolution du conseil de la Bande soulevée par la Bande indienne de Fort Nelson, nous ne désapprouvons non plus ce que cette bande voulait obtenir aux négociations ni de savoir si elle a bien ou mal négocié. L'amendement que nous proposons ne changerait en rien l'accord. C'est un amendement qui concerne le bill lui-même et qui vient s'ajouter à l'accord, en plus des dispositions de l'article 12 de l'accord qui prévoit les modalités d'arbitrage.

L'article 12 en effet mentionne le Canada et les provinces, et la modification que nous proposons au bill stipulerait: «Nonobstant les dispositions de l'article 12 de l'accord joint en annexe, la Bande de Fort Nelson, à titre de tierce partie et de bande indienne dont les ressources minières sont exploitées, devrait bénéficier du même droit.» Que les Indiens aient l'intention d'exercer ce droit ou non est à côté de la question. L'amendement aurait essentiellement pour fonction de créer un précédent pour les bills à venir traitant du même sujet.

**Le sénateur Nurgitz:** Le point que j'essaie de discuter avec vous c'est que la Bande ne semble pas précisément désirer faire usage d'une procédure d'arbitrage. Elle n'a même pas pris la peine d'en négocier les termes.

**M. Posluns:** Sans doute sénateur Nurgitz, que le problème est dû en partie au fait que l'avocat de la Bande indienne a essayé dans la mesure de son possible de s'adapter aux façons et aux procédures du ministère des Affaires indiennes, dont, en fait, l'habitude a été de ne pas octroyer aux Indiens les mêmes droits qu'aux autres citoyens dans des cas similaires.

Imaginons le cas d'une bande indienne par exemple qui a déposé des actifs à la garde de la Couronne ou du ministre, la bande n'aurait pas les mêmes moyens de recours que nous, si pour un certain nombre de raisons nous décidions de remettre la gestion de nos affaires entre les mains d'un agent fiduciaire. Et au cas où nous désirerions que la société de fiducie nous montre les comptes, et que nous leur demandions ce qui s'est passé depuis un an, nous nous attendrions à ce que ces comptes nous soient présentés le lendemain même, faute de quoi il y aurait une procédure standard de recours juridique.

Dans le cas que nous considérons, la Grand River Navigation Company s'est vu répondre par la cour que la fonction de fiduciaire étant assumée par la Couronne, le recours n'est pas le même que dans les cas généraux. Je suppose donc que lors des négociations, lors de la rédaction de l'accord et des dispositions de cession par la bande, etc., on s'en est tenu aux pratiques traditionnelles. C'est à ce point, que nous nous adressons au Sénat du Canada, à ce corps législatif auquel



*[Text]*

Canada, we suggest that that practice be changed". We had 75 bands approach us, and through us, to the minister last year to ask for their trust accounts to be audited, and the House of Commons issued a standing order for this, by unanimous consent, moved by a member from one side of the House and seconded by a member from the other side—and you know how often that happens—to have all those accounts audited. We are told they cannot find their records. We suggest if that is the level of behaviour of the department, then to entrust an additional \$60 million until those accounts are forthcoming and until there is some display that this is a trustee to whom you would happily entrust your own assets, if you ever were burdened with ones of this size, we question whether he ought to be burdened with another such responsibility until those 75 are accounted for. We think it is a really dangerous practice.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I am not too sure this problem of the responsibility of the Minister of Indian Affairs as trustee should be dismissed the way you say with this judgment. There is certainly another case pending that may clarify that. To me, the responsibility of the minister as trustee here is quite clear. If there was any negligence on the part of the minister to exercise the rights that are provided in the agreement, I think the courts would hold him responsible. I know what case you are referring to, but I doubt that this would be the last word on that question. I know that I had occasion to look into that last year in connection with another case pending in Vancouver, I think, and it seems to me that if you are able to prove negligence you would be able to have the minister held liable.

**Senator Nurgitz:** Further to that, does this agreement not go a little further in requiring the province to account not only with respect to the formula by which to determine how much money, but a full accounting with each shipment of funds to the trust?

I appreciate you are talking about a variety of problems in terms of accounting and trusts, but I recall—I think it is article No. 7 or 8—that the provinces are really under some strict requirement to account, indeed to the federal government only, in terms of the monies that go in one direction, so half of the problem in terms of accounting is overcome, I would think, and then we know how much the federal government gets when they get it.

I cannot speak with the same authority as Senator Flynn as to liability for misuse of funds. I cannot in my wildest dreams, believe that that kind of abuse of trust is continued, but I do not dismiss what you are saying.

**Mr. Nicholas:** Mr. Chairman, I have been in the past the chief of my reserve in New Brunswick for five terms, which is 10 years, and during that time we had what was called reasonable cause to take the minister to court because of his misadventures and misbehaviours and all these types of things. In regard to land and the protection of land we could not get

*[Traduction]*

nous proposons de modifier ces pratiques. 75 bandes en effet se sont adressées à nous, et par notre intermédiaire au ministre, l'an dernier, pour que leurs comptes puissent être vérifiés, et la Chambre des communes a délivré un ordre de renvoi adopté à l'unanimité, proposé par un député d'un des partis et appuyé par un député de l'autre parti, je suppose que vous savez combien de fois ce genre de situation se produit et combien de fois les comptes sont vérifiés. On nous a répondu que les documents étaient introuvables, ce qui laisse planer un grand doute sur les pratiques du ministère, à tel point qu'on se pose la question de savoir s'il faut vraiment remettre à sa garde \$60 millions supplémentaires jusqu'à ce qu'on ait la certitude qu'on puisse en toute confiance lui remettre des biens, dont nous doutons effectivement qu'il faille les lui confier puisqu'il n'arrive pas déjà à répondre aux 75 autres demandes. Tout cela est tout de même un peu dangereux.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je ne pense pas que la question de la responsabilité du ministre des affaires indiennes dans ses fonctions de fiduciaire puisse être réglée aussi simplement. Il y a certainement d'autres éléments à faire intervenir et qui permettraient d'y voir clair. À mon sens, la responsabilité du ministre à titre de fiduciaire est tout à fait sans ambiguïté dans ce cas. Si vous pouviez prouver qu'il y a négligence de sa part et qu'il ne s'en est pas tenu aux droits prévus par l'accord, les cours ne manqueraient pas de le juger responsable. Je sais à quel cas vous faites allusion, et je doute que ce soit le dernier mot de l'affaire. Je me souviens avoir eu l'occasion d'examiner la question il y a un an, ceci en relation avec un autre cas débattu à Vancouver, et il me semble bien que si vous pouvez prouver qu'il y a eu faute, le ministre serait déclaré coupable.

**Le sénateur Nurgitz:** En outre, l'accord en question ne va-t-il pas un peu plus loin en exigeant que la province soit comptable non seulement de la formule par laquelle les sommes d'argent sont fixées, mais, plus complètement, de chaque expédition de fonds à la société de fiducie?

Je suis heureux de constater que vous soulevez toute une gamme de problèmes et de questions relatives à la comptabilité, la responsabilité et la fiducie, mais je me rappelle—je crois qu'il s'agit de l'article 7 ou 8—que les provinces sont tenues de façon stricte de rendre compte, uniquement au gouvernement fédéral il est vrai, des sommes d'argent qui sont transmises, si bien que la moitié du problème du contrôle comptable est résolu, et je suppose que l'on sait ce que le gouvernement fédéral aura reçu.

Je ne peux pas, comme le sénateur Flynn, parler en toute autorité de la responsabilité en cas de mauvaise utilisation de fonds. Sans toutefois pouvoir complètement rejeter ce que vous dites, je ne peux pas, dans les pires de mes suppositions croire que l'on puisse continuer à se livrer à ce genre d'abus.

**M. Nicholas:** Monsieur le président, j'ai été par le passé chef d'une réserve dans le Nouveau-Brunswick à 5 reprises, soit une période de 10 ans, pendant laquelle nous avions de bons motifs de citer le ministre devant les tribunaux en raison de ses erreurs et de ses fautes, dans des cas semblables. En ce qui concerne la terre et la protection des territoires, nous ne

[Text]

anywhere with that unless we had the permission of the minister to take him to court.

Now, there is no way that I could get the minister at the time to give me that permission to take him to court, even though it was quite cloudy whether I had the right to do so or not, but I am quite sure in the event that I did have the right to do so, he would not have granted me permission.

**Senator Flynn:** Is it in the Indian Act, that requirement that the minister gives you permission to take him to court?

**Mr. Nicholas:** That is the way it was expressed to me at the time.

**Senator Flynn:** It was a long time ago that you had to ask his permission to do it.

**Senator Robichaud:** It used to be the law in New Brunswick that if you wanted to sue the Crown you needed written permission from the Attorney General or the Minister of Justice.

**Senator Flynn:** That is gone.

**Senator Robichaud:** I changed that—

**Senator Flynn:** That has been changed everywhere.

**Senator Robichaud:** . . . back in 1963 or 1964, when I was Attorney General—and I was Attorney General from 1960 to 1965, so that is why I say 1963 or 1964.

**The Deputy Chairman:** You mean that the legislature changed it.

**Senator Flynn:** Federally, that disappeared quite a long time ago.

**Senator Robichaud:** Federally, yes.

**Senator Flynn:** That is why I was asking whether it was in the Indian Act. Would anybody know about that?

**Mr. Nicholas:** It is perhaps just a passing thing. The idea is there. You had to ask somebody if it would be okay to take him to court.

In the arbitration clause of this bill, I am trying to say it is going to be the same situation, the Indian bands in the area are going to have to be asking the federal government if it is okay for them to arbitrate on their behalf, and the answer is going to be the same. It is going to be no.

**Senator Flynn:** There are several cases pending of Indian bands against the minister of the federal government. It is either because no permission is necessary or because permission is normally granted.

**Mr. Badcock:** Mr. Chairman, if I may clarify one point, I believe section 48 of the Federal Court Act now provides the method of suing the Crown. There is no permission required now. You merely make out a statement of claim and file it in the Federal Court. But, remember, that was when the Federal Court Act came up too, in 1970, so perhaps when Mr. Nicholas had these problems there were more difficulties. As the moment these are not those difficulties.

[Traduction]

pouvions rien faire à moins d'obtenir du ministre lui-même l'autorisation de le citer en justice.

Évidemment il n'y avait aucun moyen d'obtenir cette autorisation, même si par ailleurs il était difficile de tirer au clair si oui ou non j'avais le droit de le faire, mais je crois que dans le cas où j'aurais effectivement eu ce droit, le ministre n'aurait évidemment pas donné son autorisation.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce dans la loi sur les Indiens qu'il est précisé que le ministre doit donner son autorisation pour qu'on puisse le citer devant les tribunaux?

**M. Nicholas:** C'est ce qu'on m'a dit à l'époque.

**Le sénateur Flynn:** L'époque où l'autorisation du ministre était nécessaire est fort lointaine.

**Le sénateur Robichaud:** C'était la loi dans le Nouveau Brunswick, et pour poursuivre la Couronne vous deviez en obtenir l'autorisation écrite du Procureur ou du ministre de la Justice.

**Le sénateur Flynn:** Il n'en est plus ainsi.

**Le sénateur Robichaud:** Changements auxquels j'ai d'ailleurs pris part.

**Le sénateur Flynn:** La loi a été modifiée partout.

**Le sénateur Robichaud:** En 1963 ou 1964, à l'époque où j'étais procureur, et j'ai d'ailleurs été procureur entre 1960 et 1965, voilà pourquoi je cite 1963 ou 1964.

**Le vice-président:** Vous voulez dire que l'Assemblée législative l'a modifié?

**Le sénateur Flynn:** C'est supprimé depuis longtemps au fédéral.

**Le sénateur Robichaud:** A l'échelon fédéral, oui.

**Le sénateur Flynn:** C'est pourquoi je voulais savoir si la Loi sur les Indiens le prévoit. Quelqu'un serait-il au courant?

**M. Nicholas:** Ce n'est peut-être que provisoire. Mais l'idée reste. Il fallait demander la permission à quelqu'un avant de lui intenter un procès.

En ce qui concerne la disposition du projet de loi sur l'arbitrage, c'est du pareil au même. Les bandes d'Indiens de la région devront demander au gouvernement fédéral s'il est d'accord pour arbitrer en leur nom et la réponse sera toujours la même. Il refusera.

**Le sénateur Flynn:** Il y a plusieurs causes en suspens opposant des bandes d'Indiens et le ministre ou le gouvernement fédéral. Soit qu'il n'était pas nécessaire de demander la permission ou qu'elle est accordée dans le cours normal des choses.

**M. Badcock:** Monsieur le président, j'aimerais apporter ici un éclaircissement. Je pense que l'article 48 de la Loi sur la Cour fédérale prévoit une marche à suivre pour les poursuites contre la Couronne. Aucune permission n'est nécessaire à l'heure actuelle. Il suffit d'établir un exposé de la demande et de le déposer à la Cour fédérale. Mais vous devez vous rappeler que la loi sur la Cour fédérale a été adoptée en 1970,



[Text]

**Senator Flynn:** I am quite sure that today you could sue the minister for breach of trust.

**Mr. Nicholas:** I am trying to put into line what will happen when the band asks the federal government, at the passage of this bill, to seek arbitration on their behalf. There is no guarantee there.

**Senator Lewis:** Mr. Chairman, this is really a general thing dealing with all Indian bands. It is not restricted to this particular one. It seems to me it would be better, if it is governed by the Indian Act, to include it in that act rather than this particular one. The problem you feel you might have is one that would apply to all bands.

**Senator Flynn:** If you want to clarify, in other words, the responsibility of the minister as trustee, any amendment to the legislation should be in the Indian Act, or in other general pieces of legislation applicable to all Indians, and not to a bill that deals only with one problem, the problem of the Fort Nelson band. That is what you mean.

**Senator Lewis:** Yes.

**Mr. Badcock:** Mr. Chairman, we seem to have a difference of opinion whether the arbitration kind of amendment should be in this bill to begin with or, as the senator pointed out, whether it is such a general kind of thing that it is not applicable necessarily only to this bill. I would suggest, as a compromise, certainly if the arbitration amendment is not in, there should be an amendment to the bill requiring Canada, or in the person of the minister, to table these accounts to the Indian bands at certain intervals. At the moment there is no way for the band to require those accounts to be given to them at all. Only Canada can ask for the province to show any records. The band at the moment in this agreement cannot ask for the province to show records to them.

**Senator Flynn:** It is said to be for the use and benefit of the Fort Nelson band. I do not see how the Minister of Indian Affairs could refuse to be accountable to the band for whatever is provided in this agreement or in the bill itself.

**Senator Nurgitz:** Could you not bring an action for account?

**Mr. Badcock:** Yes, I expect so.

**Senator Neiman:** It is one thing to take for granted there would be some provision in an agreement of this kind for an accounting. You know, looking at this, surrender perhaps it should have been dealt with in one of the provisions in Schedule "D", the Joint Instrument of Direction.

**Senator Nurgitz:** In answer to Senator Neiman, Article 8 says that the province, when it sends money to the federal government, accounts for how it derives its funds. I agree, but it is unfortunate that the agreement then does not say that the federal government will then account for whatever it is from

[Traduction]

c'est donc dire que M. Nicholas a éprouvé ces problèmes à une époque où c'était beaucoup plus difficile.

**Le sénateur Flynn:** Je pense bien qu'il est possible de nos jours d'intenter une poursuite contre le ministre s'il manque à sa parole.

**M. Nicholas:** Ce que j'essaie de voir, c'est ce qui se produira lorsqu'une bande demandera au gouvernement fédéral, au moment de l'adoption du projet de loi, d'arbitrer en son nom. Il n'existe aucune garantie à cet égard.

**Le sénateur Lewis:** Monsieur le président, il s'agit d'une mesure législative qui touche toutes les bandes d'Indiens. Elle n'est pas limitée à celle-ci en particulier. Il me semble qu'il serait préférable, si elle est régie par la loi sur les Indiens, de l'inclure dans cette loi plutôt que d'en faire un projet de loi. Le problème que vous redoutez pourrait se poser à toutes les bandes.

**Le sénateur Flynn:** Si vous voulez expliquer, en d'autres termes, la responsabilité du ministre en tant que fondé de pouvoir, toute modification à la législation devrait être apportée par le biais de la Loi sur les Indiens ou d'une autre mesure législative qui s'appliquerait à tous les Indiens et non par un projet de loi qui ne porte que sur un seul problème, le problème de la bande de Fort Nelson. C'est ce que vous voulez dire?

**Le sénateur Lewis:** C'est exact.

**M. Badcock:** Monsieur le président, j'ai l'impression que nous ne sommes pas d'accord sur l'inclusion de dispositions sur l'arbitrage dans ce projet de loi, ou, comme le sénateur l'a signalé, sur le caractère général d'une mesure qui ne concerne pas strictement ce projet de loi. Alors je proposerais un compromis. Il ne fait aucun doute que si cet amendement n'est pas inclus, le projet de loi devra être amendé de manière à exiger que le Canada, ou le ministre, remette périodiquement ces comptes aux bandes d'Indiens. À l'heure actuelle, les bandes n'ont aucun moyen d'exiger des comptes. Seul le Canada peut exiger que les provinces montrent leurs livres. De la façon dont cet accord est libellé, la bande ne peut pas demander à la province de lui montrer ses registres.

**Le sénateur Flynn:** Il y est bien dit que c'est pour l'usage et le projet de la bande de Fort Nelson. Je ne vois pas comment le ministre des Affaires indiennes pourrait refuser de rendre des comptes à la bande, en ce qui concerne les dispositions prévues dans cet accord ou le projet de loi même.

**Le sénateur Nurgitz:** N'est-il pas possible d'intenter des poursuites pour exiger des comptes?

**M. Badcock:** Oui, je le pense.

**Le sénateur Neiman:** C'est une chose que de tenir pour acquis qu'il existe dans un accord de ce genre une disposition visant les comptes à rendre. On aurait peut-être dû régler ce problème dans les dispositions de l'annexe D du document conjoint de direction.

**Le sénateur Nurgitz:** En réponse au sénateur Neiman, l'article 8 stipule que lorsqu'une province envoie de l'argent au gouvernement fédéral, elle doit indiquer la manière dont cette somme a été calculée. Je suis d'accord, mais il est regrettable que cet accord n'aille pas plus loin et n'exige pas que le



[Text]

time to time, annually, as to what happens to the funds thereafter. I agree, but having said all of that, gentlemen, how can we stand here and tell consenting adults, who reached an agreement for valuable consideration, that they have made a bad deal? The Fort Nelson Indian Band, if I understand them, disagree with you. They say they want it.

**Senator Flynn:** When you refer to Canada here it is on behalf of the band, and it is always on behalf of the band and for the use and benefit of the band. It seems to me that the trustee's responsibility is quite obvious.

**Mr. Nahwegahbow:** The fact of the matter is that the courts have not recognized the trust relationship to be legally enforceable.

**Senator Flynn:** Certainly not with a text like that.

**Mr. Nahwegahbow:** Well, there are some similar provisions in the Indian Act. For example, in the Grand River Navigation case, which was the precedent for the law as it stands, the trust relationship was not recognized as being enforceable, and even though there are cases pending before the courts, the law is still not clear, and until it is clear perhaps the bill might be amended or even stopped.

**Senator Nurgitz:** That is something we all understand. You keep referring to the bill, but I think you are in fact referring to the agreement. The bill is really very simple. Our alternatives, I suppose, are either to pass it or not to pass it. But the agreement is something that involves a meeting of minds. Now you may not like it, but all the bill does is to ratify it because it involves the federal government.

**Mr. Badcock:** If I may clarify that too, we said the same thing in the other place. We are in no contention with the agreement and we are not asking that the agreement should be altered. As far as I know, there is no power here to alter any part of it.

**The Deputy Chairman:** Your complaints arise from shortcomings, or alleged shortcomings, in the agreement.

**Mr. Badcock:** With respect, I am afraid the shortcomings are in the bill and not in the agreement, because we feel that the things that are not in the bill that the Fort Nelson Band may not have negotiated and the Fort Nelson Band may not have wanted still reflect on what would happen later on with other Indian bands on this type of thing.

**The Deputy Chairman:** One does not like to split hairs, but if I may as chairman interject, when you say the bill has shortcomings, your argument really says that the bill has shortcomings because it fails to correct shortcomings in the agreement, so that in effect you are arguing against the shortcomings in the agreement. Whether you appreciate that or not, I think it is exactly the position in which you find yourself. The bill, as such, is all right, but you say it is not all

[Traduction]

gouvernement fédéral indique régulièrement, mettons chaque année, ce qu'il a fait de ces fonds par après. Je suis d'accord, mais cela dit, messieurs, comment pouvons-nous dire à des adultes consentants qui sont arrivés à un accord qu'ils ont fait une mauvaise affaire? Si je comprends bien, la bande indienne de Fort Nelson n'est pas d'accord avec vous. Ils acceptent cet accord.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous parlez du Canada ici, c'est au nom de la bande, pour son utilisation et son avantage. Il me semble que la responsabilité des fondés de pouvoir est assez évidente.

**M. Nahwegahbow:** C'est que les tribunaux n'ont jamais reconnu qu'on puisse invoquer la loi pour faire respecter une relation de confiance.

**Le sénateur Flynn:** Certainement pas avec un texte comme celui-ci.

**M. Nahwegahbow:** Eh bien, il existe des dispositions semblables dans la Loi sur les Indiens. Par exemple, dans le cas de la navigation sur la rivière Grand, qui a constitué un précédent à la loi telle que libellée, la relation de confiance n'a pas été reconnue comme étant applicable et même s'il y a à l'heure actuelle des causes devant les tribunaux à cet égard, la loi n'est toujours pas très claire et jusqu'à ce qu'elle soit éclaircie, il conviendrait peut-être d'amender et même de supprimer ce projet de loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous comprenons tous cela. Vous parlez sans cesse du projet de loi, mais je pense que vous voulez, en fait, parler de l'accord. Le projet de loi est assez simple. Tout ce qu'il nous reste à faire est de décider de l'adopter ou non. Mais un accord est une chose qui doit être conclu entre plusieurs parties. Vous n'êtes peut-être pas d'accord, mais l'unique effet du projet de loi est de le ratifier, car le gouvernement fédéral est partie à l'accord.

**M. Badcock:** Si vous me permettez d'apporter quelques éclaircissements, nous avons dit la même chose à l'autre endroit. Nous ne nous opposons pas à l'accord et nous ne demandons pas qu'il soit modifié. Autant que je sache, il n'existe aucun pouvoir en permettant la modification.

**Le vice-président:** Vous vous opposez donc aux lacunes ou aux prétendues lacunes que comprend l'accord?

**M. Badcock:** Sauf votre respect, je pense que les lacunes sont dans le projet de loi et non dans l'accord, car nous estimons que ce que le projet de loi ne couvre pas et que la bande de Fort Nelson n'a pas négocié et que la bande de fort Nelson ne voulait peut-être pas est une indication de ce qui pourrait se produire plus tard avec les autres bandes d'Indiens dans le même genre de situation.

**Le vice-président:** Je ne cherche pas à couper les cheveux en quatre, mais en ma qualité de président j'aimerais intervenir. Lorsque vous dites qu'il y a des lacunes dans le projet de loi, vous voulez dire qu'il y a des lacunes parce qu'elles ne corrigent pas les lacunes de l'accord et ce qui revient à dire que vous estimez qu'il y a des lacunes dans l'accord. Que vous appréciez cela ou non, je pense que c'est exactement la situation dans laquelle vous vous trouvez. Le bill en tant que

[Text]

right and the reason it is not all right is because it does not correct something that you do not find in the agreement which you think ought to be there.

**Senator Flynn:** I think the most serious objection they have is the fact that B.C. has never recognized that the rights of the Indians include mineral resources rights. That is the situation that we cannot correct in this bill. It may be a bad precedent for the Fort Nelson Band to recognize that situation indirectly which you despise, but as in the case of the James Bay Agreement, with respect to those who are parties to the agreement, I don't see how we can deny them the right to come to this agreement. If we said "No, you don't know what you are doing; we won't permit you to do that," we would be treating them like minors.

Senator Nurgitz has said that if the Brotherhood could have the agreement of all Indian bands not to accept any situation like that in the future, then that would be all right. But I do not think you can take the occasion of one particular case where there is an agreement with those interested directly in the agreement to ask us to say, "No, you cannot do it" or to ask us to change something that has profound implications on all other parties outside of the agreement.

**The Deputy Chairman:** May we thank the witnesses now? Is the committee satisfied that we have dealt with the witnesses for as long as we can?

**Senator Neiman:** I might say, Mr. Chairman, that the suggestion was made by one of the honourable senators here that what was really required was an amendment to the Indian Act, and I think we could, as a result of hearing from these gentlemen, undertake some time, when we return, to look into the possibility of getting an amendment to the Indian Act whereby wherever the Government of Canada holds money in trust for any Indian band, the government shall be accountable for it. I think that is an entirely reasonable and fair type of provision, and should have been included many years ago.

**Senator Flynn:** I am quite sure that if you were to ask the minister at this time whether he considered that he has a moral responsibility of a trustee under this agreement he would say yes, and he could not deny it in court. It would really be binding on the government. But I agree with the suggestion of Senator Neiman that maybe the Indian Act could be improved in this regard.

**Mr. Nicholas:** Mr. Chairman, on behalf of my colleagues and myself, I want to thank you very much for listening to what we had to say.

**The Deputy Chairman:** We were pleased to hear your arguments, and I am sure you can believe that the committee will give them full consideration. If its conclusion does not happen to meet with your wishes, it does not mean that the committee did not give every consideration to everything that was argued.

[Traduction]

tel est très bien, mais vous dites que ce n'est pas le cas parce qu'il ne corrige pas quelque chose que vous ne trouvez pas dans l'accord mais qui selon vous devrait y figurer.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que leur objection la plus sérieuse réside dans le fait que la Colombie-Britannique n'a jamais reconnu que les droits des Indiens englobent des droits sur les ressources minières. Il s'agit là de la situation que nous ne pouvons pas corriger dans le présent bill. C'est peut-être un mauvais précédent pour la bande de Fort Nelson d'admettre indirectement une situation que vous repoussez. Toutefois, comme dans le cas de l'accord de la Baie James en ce qui concerne les signataires de l'accord, je ne vois pas comment nous pouvons leur refuser le droit de le conclure. Si nous disons «Non, vous ne savez pas ce que vous faites et nous ne vous autorisons pas à le faire» nous les traitons comme des mineurs.

Le sénateur Nurgitz a déclaré que si la Fraternité pouvait obtenir l'assentiment de toutes les bandes indiennes en vue de ne pas accepter une situation de ce genre à l'avenir, cela serait très bien. Toutefois, je ne pense pas que vous puissiez profiter d'un cas particulier lorsqu'il existe un accord avec ceux qui sont directement intéressés pour nous demander de déclarer «Non, vous ne pouvez pas le faire» ou de nous demander de modifier quelque chose dont les conséquences sont profondes pour toutes les autres parties non impliquées dans l'accord.

**Le vice-président:** Pouvons-nous maintenant remercier les témoins? Le Comité estime-t-il que nous avons entendu les témoins aussi longtemps que cela était possible?

**Le sénateur Neiman:** Je peux préciser, monsieur le président, que l'un des honorables sénateurs se trouvant ici a fait valoir que ce dont nous avions vraiment besoin était un amendement à la Loi sur les Indiens. À la suite de l'audition de ces messieurs, je pense qu'à notre retour, nous pourrions examiner la possibilité d'amender la Loi sur les Indiens de façon que lorsque le gouvernement du Canada détient de l'argent pour le compte d'une bande indienne, il en soit tenu comptable. Je pense qu'il s'agit là d'une disposition parfaitement raisonnable et équitable qui aurait dû être incluse il y a déjà plusieurs années.

**Le sénateur Flynn:** Je suis certain que si vous demandiez au ministre en ce moment s'il considère qu'il a la responsabilité morale d'un fiduciaire en vertu de cet accord, il répondrait par l'affirmative et il ne pourrait pas le nier en cour. Le gouvernement serait vraiment lié. Je suis toutefois d'accord avec la proposition du sénateur Neiman selon laquelle la Loi sur les Indiens pourrait peut-être être améliorée à cet égard.

**M. Nicholas:** Monsieur le président, en mon nom et en celui de mes collègues, je veux vous remercier vivement d'avoir écouté ce que nous avions à dire.

**Le vice-président:** Nous avons été heureux d'entendre vos arguments et je puis vous assurer que le Comité les étudiera attentivement. Si ses conclusions ne satisfaisaient pas vos souhaits, cela ne signifierait pas que le Comité n'a pas examiné attentivement tous les arguments que l'on a fait valoir.

[Text]

I think we should proceed to consider the bill and take whatever action the committee feels should be taken with the bill at this stage. Should we examine the bill clause by clause?

**Senator Flynn:** I move that the bill be reported without amendment.

**Senator Robichaud:** I second that motion.

**Senator Neiman:** May I go on record, Mr. Chairman, as saying that once again I object to receiving a bill as complicated as this one and having it placed before us without having enough time to consider it properly. I want that to be recorded.

**The Deputy Chairman:** I have to be somewhat sympathetic to your point of view, but I think you are making objection in the wrong place. We are not the people responsible for it. I am somewhat in the position of the Leader of the Senate, I am acting under orders.

**Senator Flynn:** "Instructions."

**Senator Robichaud:** You have a motion before you, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Yes, it has been moved that the bill be reported without amendment. All in favour say "yea".

**Some hon. Senators:** Yea.

**Senator Neiman:** On division.

**The Deputy Chairman:** Senator Neiman, I do not mean in any way to belittle your suggestion, which I think is an excellent one, but I do not know what the procedure is to carry it into effect.

**Senator Flynn:** I think that the undertaking which will appear in the minutes of the committee should be communicated to the minister for his own guidance. That is the only thing.

**Senator Nurgitz:** Including the comments with respect to the trust.

**Senator Flynn:** Word can go forward from the committee drawing his attention to the problem.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je pense que nous devrions commencer à étudier le bill et à prendre toutes les mesures que le Comité juge opportunes à cette étape du bill. Devons-nous examiner le bill article par article?

**Le sénateur Flynn:** Je propose qu'il soit fait rapport du bill sans amendement.

**Le sénateur Robichaud:** J'appuie cette motion.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, puis-je faire inscrire au procès-verbal qu'une fois encore je m'élève contre le fait que nous recevions un bill aussi compliqué que celui dont nous sommes saisis, sans que nous ayons le temps de l'étudier convenablement. Je désire que cela soit enregistré.

**Le vice-président:** Je dois marquer une certaine sympathie pour votre point de vue mais je pense que vous formulez l'objection au mauvais endroit. Nous ne sommes pas les responsables. Je suis un peu dans la situation du Leader du Sénat, j'agis suivant les ordres.

**Le sénateur Flynn:** «Les instructions».

**Le sénateur Robichaud:** Vous êtes saisi d'une motion, monsieur le président.

**Le vice-président:** Oui, il a été proposé qu'il soit rendu compte du bill sans amendement. Que tous ceux qui sont d'accord répondent «oui».

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Neiman:** A la majorité.

**Le vice-président:** Sénateur Neiman, je ne veux en aucune façon déprécier votre proposition, qui je pense est excellente, mais je ne connais pas la marche à suivre pour la mettre en application.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que l'engagement qui figurera dans le procès-verbal du Comité doit être communiqué au Ministre pour sa gouverne. C'est la seule chose à faire.

**Le sénateur Nurgitz:** Y compris les observations concernant la fiducie.

**Le sénateur Flynn:** Le Comité peut expédier une note pour attirer son attention sur le problème.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the National Indian Brotherhood:*

Mr. Dennis Nicholas, Vice-President;  
Mr. Wm. T. Badcock, Special Legal Advisor;  
Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison Consultant;  
Mr. Dave Nahwegahbow, Special Assistant to the President.

### *De la Fraternité nationale des Indiens:*

M. Dennis Nicholas, vice-président;  
M. Wm. T. Badcock, conseiller juridique spécial;  
M. Michael Posluns, conseiller en liaison parlementaire;  
M. Dave Nahwegahbow, adjoint spécial du président.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, November 13, 1980

Le jeudi 13 novembre 1980

Issue No. 3

Fascicule n° 3

DEPOSITORY LEGAL MATERIAL

Complete Proceedings on

Seul et unique fascicule sur

Bill S-12 intituled: "An Act respecting the Canadian  
Merchant Service Guild"

Bill S-12 intitulé: «Loi concernant la Guilde de la  
Marine Marchande du Canada»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Thursday, October 30, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator McElman moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold, that Bill S-12, intituled: "An Act respecting the Canadian Merchant Service Guild", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator McElman moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 30 octobre  
1980:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur McElman propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold, que le Bill S-12, intitulé: «Loi concernant la Guilde de la Marine Marchande du Canada», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur McElman propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1980

(5)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m., the Honourable Senator Richard A. Donahoe, Deputy Chairman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Deschatelets, Donahoe, Frith, Godfrey, Langlois, Leblanc, Smith. (7)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Raynold Langlois, Solicitor for the petitioner;

Mrs. Lisette Roy, Assistant to the Solicitor for the petitioner;

Mr. Robert F. Cook, President, the Canadian Merchant Service Guild;

Mr. Maury R. Sjoquist, Executive Secretary-Treasurer, the Canadian Merchant Service Guild.

The Committee considered Bill S-12, intituled: "An Act respecting the Canadian Merchant Service Guild".

The witnesses answered questions.

After discussion and on motion duly put, it was resolved that the Chairman report the Bill with the following amendments which read as follows:

Page 4, clause 9:

(1) Add, immediately after subclause (1), the following:

"(2) The national executive board may, at any time between the holding of conventions, make by-laws referred to in subsection (1), and such by-laws shall come into force on the day on which they are approved by a majority of ballots cast in a referendum held in accordance with the by-laws."

(2) Strike out line 42 and substitute the following:

(3) The national executive board shall be

(3) Strike out line 42 and substitute the following:

(4) Each by-law remains in force until

At 11:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 NOVEMBRE 1980

(5)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 45, sous la présidence de l'honorable sénateur Richard A. Donahoe (vice-président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Deschatelets, Donahoe, Frith, Godfrey, Langlois, Leblanc, Smith. (7)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Raynold Langlois, procureur du pétitionnaire;

M<sup>me</sup> Lisette Roy, adjointe au procureur du pétitionnaire;

M. Robert F. Cook, président de la Guilde de la Marine Marchande du Canada;

M. Maury R. Sjoquist, secrétaire-trésorier exécutif de la Guilde de la Marine Marchande du Canada.

Le Comité étudie le Bill S-12, intitulé: «Loi concernant la Guilde de la Marine Marchande du Canada».

Les témoins répondent aux questions.

Après discussion et sur motion dûment mise aux voix, il est décidé que le président fasse rapport du Bill avec les amendements suivants:

Page 4, article 2:

(1) Ajouter immédiatement après le paragraphe (1), ce qui suit:

«(2) Le conseil exécutif national peut, entre deux congrès, établir des règlements mentionnés au paragraphe (1) qui entrent en vigueur le jour de leur approbation à la majorité des voix exprimées lors d'un référendum tenu conformément aux règlements.»

(2) Remplacer la ligne 43 par ce qui suit:

(3) Le conseil exécutif national est chargé

(3) Remplacer la ligne 45 par ce qui suit:

(4) Une disposition réglementaire reste en

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 13, 1980

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-12 intitled: "An Act respecting the Canadian Merchant Service Guild", has in obedience to its order of reference of Thursday, October 30, 1980, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

Page 4, clause 9:

(1) Add, immediately after subclause (1), the following:

"(2) The national executive board may, at any time between the holding of conventions, make by-laws referred to in subsection (1), and such by-laws shall come into force on the day on which they are approved by a majority of ballots cast in a referendum held in accordance with the by-laws."

(2) Strike out line 42 and substitute the following:

(3) The national executive board shall be

(3) Strike out line 42 and substitute the following:

(4) Each by-law remains in force until

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Richard A. Donahoe

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 13 novembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-12 intitulé: «Loi concernant la Guilde de la Marine Marchande du Canada», a, conformément à son ordre de renvoi du jeudi 30 octobre 1980, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sujet aux amendements suivants:

Page 4, article 2:

(1) Ajouter immédiatement après le paragraphe (1), ce qui suit:

«(2) Le conseil exécutif national peut, entre deux congrès, établir des règlements mentionnés au paragraphe (1) qui entrent en vigueur le jour de leur approbation à la majorité des voix exprimées lors d'un référendum tenu conformément aux règlements.»

(2) Remplacer la ligne 43 par ce qui suit:

(3) Le conseil exécutif national est chargé

(3) Remplacer la ligne 45 par ce qui suit:

(4) Une disposition réglementaire reste en

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 13, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-12, respecting the Canadian Merchant Service Guild, met this day at 10.45 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the stated agenda at the time this meeting was called was to consider Bill S-12, an act respecting the Canadian Merchant Service Guild. I understand that we have present: Mr. Raynold Langlois, solicitor for the petitioner; Mrs. Lisette Roy, assistant to the solicitor for the petitioner; Mr. Robert F. Cook, President, Canadian Merchant Service Guild; and Mr. Maury R. Sjoquist, Executive Secretary-Treasury, Canadian Merchant Service Guild. They are here to supply you with any information you may wish or to answer any questions you may choose to direct to them. As I understand it, the bill is to reconstitute and re-establish an organization which has had a long and, I hope, an honourable history. I am in your hands as to how you wish to proceed.

**Senator Deschatelets:** Can we have an explanation of the purpose and objectives of the bill?

**The Deputy Chairman:** Mr. Langlois, would you undertake to tell the committee?

**Mr. Raynold Langlois, Solicitor for the petitioner, the Canadian Merchant Service Guild:** Mr. Chairman and honourable senators, the Canadian Merchant Service Guild, as the sponsor explained when the bill was introduced on second reading, is an organization of masters, mates, chief engineers and pilots in Canada, and acts as a professional organization as well as a union. It was constituted in 1919 by a special act of the Parliament of Canada with reference to mutual benefit societies at that time. From what we can gather on going through its history, at the outset the guild was essentially more or less to act as an insurance company for the members in order to provide them with benefits in case of disability, death or things of that nature.

Over the years the activities of the guild developed into those I described at the outset, those of a labour union, with the unionization of the shipping field, and no care was taken to see if this kind of activity was in accordance with the statute of incorporation, the 1919 act. Therefore, the first purpose of the bill is to ensure that the Canadian Merchant Service Guild does exist legally. That is the first purpose that we are trying to achieve by having this bill passed to replace the existing act. That is why at the end of the bill you find a clause intended to legalize or sanction all the acts that have been performed, or purported to have been performed, pursuant to the original act of incorporation, so that there is continuity and so that all the collective bargaining certificates that the guild possesses, all the collective agreements and other contracts it has entered into in the course of its business, do not lapse or cannot be

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le bill S-12, Loi concernant la Guilde de la marine marchande du Canada, se réunit aujourd'hui à 10 h 45 afin d'examiner ce projet de loi.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, l'ordre du jour au moment où cette réunion a été convoquée portait sur l'examen du bill S-12, Loi concernant la Guilde de la marine marchande du Canada. Je crois comprendre que nous avons parmi nous les témoins suivants: M. Raynold Langlois, avocat du pétitionnaire, M<sup>me</sup> Lisette Roy, adjointe à l'avocat du pétitionnaire, M. Robert F. Cook, président de la Guilde de la marine marchande du Canada et M. Maury R. Sjoquist, secrétaire-trésorier administratif. Ils sont ici afin de vous fournir tout renseignement que vous aimeriez avoir et de répondre à toutes vos questions. Ce projet de loi a pour but, si je comprends bien, de reconstituer et de rétablir un organisme qui a connu un passé long et, je l'espère, honorable. Je vous laisse le choix de décider de la façon de procéder.

**Le sénateur Deschatelets:** Peut-on nous expliquer le but et les objectifs du bill?

**Le vice-président:** Monsieur Langlois, voulez-vous vous charger d'en informer le Comité?

**M. Raynold Langlois, avocat du pétitionnaire, Guilde de la marine marchande du Canada:** Monsieur le président et honorables sénateurs, la Guilde de la marine marchande du Canada, comme l'a expliqué l'honorable sénateur qui a présenté le bill en deuxième lecture, est un organisme canadien composé de capitaines, d'officiers, de chefs mécaniciens et de pilotes et qui agit tout autant en qualité d'organisme professionnel que de syndicat. La Guilde a été constituée en 1919 par une loi spéciale du Parlement du Canada dans le cadre des sociétés de secours mutuels qui existaient à l'époque. Nous pouvons conclure, en remontant dans son passé, qu'au début l'organisme agissait essentiellement en quelque sorte comme compagnie d'assurance pour ses membres en vue de leur fournir des prestations d'invalidité, des indemnités de décès, etc.

Au cours des années, à ces fonctions de la Guilde, se sont ajoutées, comme je l'ai déjà mentionné, des activités syndicales; le secteur de la marine marchande a été syndiqué, et l'on ne s'est pas préoccupé de vérifier si ce genre d'activités était conforme à la loi de 1919 constituant la société. Par conséquent, le but principal du projet de loi est d'assurer que la Guilde de la marine marchande du Canada existe de façon légale. C'est le premier objectif que nous visons en essayant de faire adopter ce bill pour remplacer la loi actuelle. C'est la raison pour laquelle vous trouverez, à la fin du projet de loi, un article destiné à légaliser ou à sanctionner toutes les actions qui ont été accomplies, ou qui l'ont apparemment été, en conformité avec la loi initiale constituant la société, de façon qu'il y ait continuité et que tous les certificats de négociations collectives que la Guilde possède, toutes les conventions collec-



**[Text]**

challenged, because technically the guild would have disappeared because of the fact that it was originally constituted as an insurance company, not having complied with the various amendments to our insurance law in Canada, and would be deemed to be non-existent.

The second object of the guild is this. Originally, of course, it was a rather small organization created on the west coast. It developed into a large organization now covering Canada nationally. Its structure at the present time and the way it operates does not conform with the spirit and letter of the present act of incorporation. True, the old act does specify that the guild could have branches; it does have two branches, the eastern and western branches. It had never foreseen the fact that the guild have other affiliate organizations in its midst. Today the guild has two affiliate organizations within the whole; one is the Canadian Association of Marine Pilots, which groups all the marine pilots in Canada; the other one is the Canadian Association of Masters and Chief Engineers, which also has in its midst all the chief engineers and masters on board Canadian ships.

It was found necessary over the years to put these two categories of members in separate entities within the guild because of the fact that, for instance, masters and chief engineers are more part of management than of labour, so there may be conflicts of interest, and therefore their affairs are managed separately, although it is under the same overall cloak of the Canadian Merchant Service Guild. The pilots, of course, because of the special act dealing with pilotage in Canada, the Pilotage Act, adopted in 1972, had problems so special in nature, and their status is so special legally speaking, that it was also felt necessary to have them within a separate unit in the Canadian Merchant Service Guild.

The membership of the guild is now in excess of 4,000, making the organization and workings of the guild more complex than had been envisaged in 1919. The guild has developed a policy of holding conventions once every three years, which are in lieu of annual meetings, attended by delegates appointed by the various regions of Canada in order to supervise the affairs of the guild, approve auditors, amend by-laws, et cetera. This procedure was never foreseen in the act of 1919. Of course, under normal corporation law in Canada, including the law applicable to corporations without share capital, you should have an annual meeting, which is a physical impossibility for an organization of this nature, so the bill provides specifically for the constitution of a convention as the directing body of the guild, if you wish, the ultimate seat of the democratic process within the guild, meeting once every three years in accordance with the present by-laws.

I will also be asking the committee to consider an amendment to the bill as proposed, allowing amendments of by-laws between conventions. It is a provision that is regularly found in by-laws of corporations of this nature, allowing the executive committee to propose by-laws. In the amendment we will provide for ratification by referendum vote before the by-laws come into force, in order to ensure that any amendments to the

**[Traduction]**

tives et tous les autres contrats qui ont été conclus dans le cours des affaires, ne soient pas abrogés ou ne puissent être contestés sous prétexte que, techniquement, la Guilde aurait disparu en raison du fait qu'elle avait été constituée à l'origine en tant que compagnie d'assurance et que ne s'étant pas conformée aux diverses modifications à notre législation sur l'assurance au Canada, elle serait réputée non existante.

Voici le deuxième objectif de la Guilde. À l'origine, il s'agissait évidemment d'une petite association créée sur la côte Ouest, qui s'est transformée en un vaste organisme couvrant maintenant le Canada à l'échelon national. Sa structure, à l'heure actuelle, et sa façon de fonctionner ne sont pas conformes ni à l'esprit ni à la lettre de la loi actuelle de constitution en société. Il est vrai que l'ancienne Loi stipule que la Guilde peut avoir deux divisions: elle a celle de l'Est et celle de l'Ouest. Mais elle ne prévoyait pas le fait que l'association pourrait avoir d'autres organismes affiliés. Aujourd'hui, la Guilde en a deux: l'un est la *National Association of Canadian Marine Pilots*, qui réunit tous les pilotes au Canada; l'autre est l'*Association of Masters and Chief Engineers*, qui regroupe également tous les chefs mécaniciens et les capitaines à bord des navires canadiens.

On a jugé nécessaire, au cours des ans, de placer ces deux catégories de membres dans des entités séparées au sein de la Guilde en raison du fait que, par exemple, les capitaines et les chefs mécaniciens font plutôt partie de la gestion que de la main-d'œuvre, et qu'il pourrait y avoir des conflits d'intérêt; par conséquent, leurs affaires sont gérées séparément, même si ces deux catégories relèvent aussi de la Guilde de la marine marchande du Canada. Les pilotes, évidemment, compte tenu de la loi spéciale ayant trait au pilotage au Canada (la Loi sur le pilotage adoptée en 1972) avaient des problèmes si particuliers et leur situation est tellement différente sur le plan juridique qu'on a aussi jugé nécessaire de les grouper séparément.

Aujourd'hui, la Guilde compte plus de 4,000 membres, ce qui rend l'organisation et les travaux plus complexes qu'on ne l'avait prévu en 1919. La Guilde a mis au point une politique consistant à organiser, à la place de réunions annuelles, des congrès à tous les trois ans, auxquels assistent des délégués nommés par les diverses régions du Canada afin de superviser les affaires de l'association, d'approuver les rapports de vérification, de modifier les règlements, etc. Cette méthode n'avait pas été prévue dans la loi de 1919. Évidemment, en vertu des lois ordinaires sur les sociétés au Canada, y compris la loi applicable aux sociétés sans capital-actions, il devrait y avoir une réunion annuelle, ce qui est matériellement impossible dans le cas d'un organisme de ce genre; le projet de loi stipule donc spécifiquement l'établissement d'un congrès en tant qu'organisme directeur de la Guilde, c'est-à-dire, l'autorité ultime du processus démocratique au sein de la Guilde, se réunissant tous les trois ans conformément aux règlements actuels.

Je demanderai également au Comité d'examiner une modification au projet de loi tel que proposé, permettant des modifications aux règlements entre les congrès. C'est une disposition qu'on trouve d'habitude dans les règlements des sociétés de ce genre, permettant au Comité exécutif de proposer des règlements. Dans la modification, nous prescrirons qu'une ratification ait lieu au moyen d'un référendum avant la mise en

[Text]

by-laws are sanctioned by a majority of members of the association.

The main purposes of the bill are: first, to make sure that the guild continues to have legal existence; and, secondly, to tailor the act to modern corporate law, and also to the present-day needs of this very large organization.

**Senator Deschatelets:** I understand that this is a non-profit organization.

**Mr. Langlois:** That is right.

**Senator Deschatelets:** You say that one of the purposes of the bill is to ensure that the guild exists legally. This is something I just cannot understand. Is there any body or any government department which today questions the legality of the guild, as to its existence?

**Mr. Langlois:** The people who question the legality of the guild are its legal counsel, namely myself, and the auditors in reviewing the affairs of the guild annually. When we went into the history of the legislation governing the guild we discovered that it probably has lapsed. I cannot remember the exact date, but between 1919 and today there was a variety of profound reforms in federal insurance law. At one point in history it was said that all the mutual benefit societies that had been created fell under the federal Insurance Act and had to apply for a certificate a continuation under the legislation, failing which those companies would be deemed to have lapsed. This is true of a statute passed in 1950, and more precisely also of a statute passed in 1970, which was the most recent reform of our insurance legislation in Canada.

None of the present management of the guild ever thought that the guild was supposed to be an insurance company; it could be deemed to be one. When this federal legislation came into existence, therefore, no application was made to the Department of Finance or the Superintendent of Insurance in order to ensure that the guild could continue to exist under the new insurance statute. In any event, the Canadian Merchant Service Guild, to the best of my knowledge—and we have checked by speaking to retired officers of the guild going back possibly thirty years—has no recollection of the guild acting as an insurance company for its members. True, the guild subscribes to insurance policies providing, for instance, disability benefits, life insurance benefits or health insurance benefits to its members, but it never itself acts as a mutual benefit society.

**Senator Deschatelets:** I understand that the objectives you are seeking here cannot be achieved through a change of regulations.

**Mr. Langlois:** The Canada Corporations Act, which still covers corporations without share capital, does contain a provision whereby letters patent can be issued to a company which was created by statute, thereby creating it as a company under the Canada Corporations Act. We could have done that, except we would have remained with the uncertainty of the

[Traduction]

vigueur des règlements, afin d'assurer que toute modification soit sanctionnée par une majorité des membres de l'association.

Les principaux buts du projet de loi sont: assurer que la Guilde continue à avoir une existence juridique et, deuxièmement, adapter la loi à la législation moderne sur les sociétés et aussi aux besoins actuels de cette très vaste organisation.

**Le sénateur Deschatelets:** Je crois comprendre qu'il s'agit d'un organisme à but non lucratif.

**M. Langlois:** C'est juste.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous dites que l'un des buts du projet de loi est d'assurer la légalité de la Guilde. Je n'arrive pas à comprendre cela. A-t-il aujourd'hui un organisme ou un ministère du gouvernement qui doute de la légalité de la Guilde, telle qu'elle existe aujourd'hui?

**M. Langlois:** Ceux qui contestent la légalité de la Guilde sont l'avocat-conseil, c'est-à-dire moi-même, et les vérificateurs qui examinent annuellement ses activités. Lorsque nous sommes remontés aux origines de la loi qui la régit, nous avons découvert qu'elle avait probablement cessé d'être en vigueur. Je ne me souviens pas de la date exacte mais, entre 1919 et aujourd'hui, il y a eu un certain nombre de réformes importantes de la législation fédérale en matière d'assurance. A un certain moment dans le passé, on a déclaré que toutes les sociétés de secours mutuels qui avaient été créées relevaient de la législation fédérale en matière d'assurance et devaient faire une demande de certificat de prolongation en vertu de cette législation; sinon, elles seraient réputées avoir été abrogées. Je me reporte à une loi adoptée en 1950 et, plus précisément aussi, à une autre adoptée en 1970, qui est la réforme la plus récente de notre législation sur les assurances au Canada.

Aucune des personnes faisant partie de la gestion actuelle de la Guilde n'a jamais pensé que cette dernière était censée être une compagnie d'assurance; cela pourrait être le cas. Par conséquent, lorsque cette loi fédérale est entrée en vigueur, on n'a pas présenté de demande au ministère des Finances ni au surintendant des assurances afin de garantir que la Guilde pourrait continuer à exister en vertu de la nouvelle législation. Quoiqu'il en soit, personne à la Guilde de la marine marchande du Canada, n'a, pour autant que je sache—et nous avons vérifié auprès d'officiers à la retraite depuis 30 ans—de souvenirs que la Guilde ait agi en tant que compagnie d'assurance pour ses membres. Il est vrai que l'Association souscrit des polices d'assurance fournissant à ses membres, par exemple, des prestations d'invalidité, des indemnités d'assurance-vie ou d'assurance santé mais elle n'a jamais agi elle-même comme société de secours mutuels.

**Le sénateur Deschatelets:** Je crois comprendre que les objectifs que vous visez ici ne peuvent être atteints par l'intermédiaire d'un changement des règlements.

**M. Langlois:** La Loi sur les corporations canadiennes, qui s'applique encore aux corporations sans capital-actions, renferme une disposition selon laquelle des lettres patentes peuvent être émises à l'égard d'une société qui a été créée par loi, l'établissant ainsi en tant que société en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes. Nous aurions pu agir ainsi, sauf que



*[Text]*

legality of the acts performed before the letters patent were effective. That was our first problem. Our second problem was whether a corporation that does not exist could apply for letters patent to continue under the new act.

I personally had extensive discussions with officials of the relevant department in Ottawa. This went right up to the assistant deputy minister level, and we came to the conclusion that if there was any doubt about the legal existence of a corporation at the time application was made for conversion—if you will allow me the expression—under the Canada Corporations Act, then this was not the route to follow; we had to go by private bill.

**Senator Deschatelets:** My next question is this. I don't know if I understood you correctly in your presentation, but did you say you are seeking through this bill to legalize some of the acts of the company over the years since 1919?

**Mr. Langlois:** I would refer you to clause 10 of the bill, which contains three subclauses. Subclause (1) is the definition. Subclauses (2) and (3) are important. Subclause (2) says:

The persons who, immediately before the coming into force of this Act, were members or officers of the Canadian Merchant Service Guild established by the former Act, or members or officers of a branch thereof or members or officers of the governing body of the Canadian Merchant Service Guild or any branch thereof, continue to be such members or officers under this Act.

That is merely so that the guild continues to operate. Subclause (3) says:

Every by-law, contract and agreement purporting to have been made and every action and every act purporting to have been taken or performed before the coming into force of this Act under the authority of the former Act is deemed for all purposes to have had the same force and effect as if it had been made, taken or performed, on the day on which it was purported to have been made, taken or performed, under the authority of this Act.

Let me give you an example. The guild possesses a great number of bargaining certificates issued by the Canada Labour Relations Board or by some provincial boards. It is necessary to have this clause to ensure that these bargaining certificates are still properly issued to the advantage of the guild and to the advantage of the employees who benefit from collective bargaining under those certificates. There are a great number of collective agreements, and also service agreements, and all the contracts that have been signed over the last five, six or seven years, that still survive today. If we do not have this clause, the party concluding the contract having no legal existence at the time the contract was concluded, the contract is non-existent. The guild holds real estate in Vancouver. Its head office, for instance, is a building on property owned by it. At the time it purchased this real estate, the contracts it entered into concerning the use of this property

*[Traduction]*

nous serions restés dans l'incertitude au sujet de la légalité des actions accomplies avant que les lettres patentes soient en vigueur. C'était notre premier problème. Le deuxième était de savoir si une société qui n'existe pas pourrait faire une demande de lettres patentes pour être prolongée en vertu de la nouvelle Loi.

J'ai moi-même eu de longues discussions avec de hauts fonctionnaires du ministère concerné à Ottawa. Nous en sommes arrivés jusqu'au niveau sous-ministre adjoint et nous avons conclu que, s'il existait quelque doute au sujet de l'existence légale d'une société au moment où la demande était faite pour sa conversion—si vous me permettez l'expression—en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, cela n'était pas le bon moyen et que nous devons utiliser un bill privé.

**Le sénateur Deschatelets:** J'ai une autre question à vous poser. Je ne sais pas si j'ai bien compris votre exposé, mais avez-vous dit que vous essayez par l'intermédiaire de ce projet de loi de légaliser certaines des actions de la société accomplies depuis 1919?

**M. Langlois:** Je voudrais vous renvoyer à l'article 10 du projet de loi, qui contient trois alinéas. À l'alinéa (1) se trouve la définition. Les alinéas (2) et (3) sont importants. Voici le libellé de l'article (2):

Toute personne qui était, juste avant l'entrée en vigueur de la présente loi, membre ou dirigeant du Canadian Merchant Service Guild créé par l'ancienne loi, membre ou dirigeant d'une de ses divisions, ou bien membre ou dirigeant de l'organisme directeur du Canadian Merchant Service Guild ou d'une de ses divisions, le demeure sous le régime de la présente loi jusqu'à ce qu'elle cesse de l'être pour quelque autre raison.

Cela permet à la Guilde de continuer ses activités. Le libellé de l'alinéa (3) est le suivant:

Les règlements, contrats, accords, actes, actions et mesures qui ont apparemment été établis, passés, accomplis, engagés ou pris sous le régime de l'ancienne loi, sont à toutes fins réputés avoir eu la même force et le même effet que si, à la date où ils ont apparemment été établis, passés, accomplis, engagés ou pris, ils l'avaient été sous le régime de la présente loi.

Permettez-moi de vous donner un exemple. La Guilde possède un grand nombre de certificats de négociations émis par le Congrès du travail du Canada ou par certains congrès provinciaux. Cet article est nécessaire pour garantir que les certificats de négociations en question sont encore émis comme il se doit pour le bénéfice de la Guilde et des employés concernés. Il existe un grand nombre de conventions collectives et aussi d'accords de services et tous les contrats qui ont été faits au cours des derniers cinq, six ou sept ans, sont encore en vigueur aujourd'hui. À défaut de cet article, comme la partie qui a conclu le contrat n'aurait pas eu d'existence légale au moment où le contrat a été signé, ce dernier deviendrait inexistant. La Guilde possède des biens immeubles à Vancouver, par exemple, son siège social se trouve dans un immeuble situé sur une propriété qui lui appartient. Au moment où elle a acheté ce terrain, les contrats qui ont été signés concernant



[Text]

having been entered into before the enactment of this new legislation, are all non-existent.

**Senator Deschatelets:** Is this clause, especially subclause (3), a provision that has been used before in other legislation?

**Mr. Langlois:** I understand from my discussions here in Ottawa with parliamentary counsel that where companies have to be re-activated or re-enacted, it is normal to have a clause that ensures legal continuity, or else it means you have to renegotiate everything you have done. I think there were at least two recent examples before the Senate and the House of Commons. I remember Mr. du Plessis showing me a private bill, reviving a company in Hull about a year ago, which had a clause similar to this one.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** That is correct. We also have two bills that we shall be considering this morning after we consider this bill. They have the same provision. There is nothing wrong with a retroactive clause as long as it does not take away acquired rights.

**Senator Deschatelets:** As long as we have at least one precedent, I am satisfied.

**Senator Leblanc:** We have two this morning.

**The Deputy Chairman:** I wonder, Mr. Langlois, if you would address yourself to the suggestions made in the Senate by Senator Macdonald, who on second reading had some observations to make about this bill, some of which seemed to be to have some merit.

**Senator Deschatelets:** Could you give us the details of this, Mr. Chairman?

**The Deputy Chairman:** I can do it briefly. What he said was that he wanted some explanation as to why, with the number of members, something over 4,000, they held 45 bargaining certificates, and he wanted to know whether they were bargaining for units apart from those who are members. Mr. Langlois has just made reference to this point, and I do not know in whose interest those certificates are held.

**Mr. Langlois:** I am very pleased that this matter has been raised. Upon reading the *Debates of the Senate* of October 30, 1980, at page 1046 to 1048, seeing the apprehensions or questions of the honourable Senator Macdonald, I wrote him a letter, which was delivered to him on November 6, 1980, answering these questions. With your permission, Mr. Chairman, perhaps I might read the letter.

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Mr. Langlois:** It says:

Dear Senator Macdonald:

I have taken the liberty of writing you in my capacity as counsel to the Canadian Merchant Service Guild following your speech on Second Reading of the aforementioned bill.

The purpose of this letter is to provide you with answers to the concerns expressed in that speech.

[Traduction]

l'usage de cette propriété n'ayant pas été signés avant la mise en vigueur de la nouvelle loi, seraient tous inexistants.

**Le sénateur Deschatelets:** Cette disposition, en particulier l'alinéa (3), a-t-elle déjà été utilisée dans d'autres lois?

**M. Langlois:** D'après ce que j'ai compris des discussions que j'ai eu ici, à Ottawa, avec le conseiller parlementaire, lorsque des sociétés doivent être réanimées ou dotées d'une nouvel acte de constitution, il est normal d'avoir une disposition qui assure la continuité légale, sinon vous devez renégocier tout ce qui a été fait. Je pense que le Sénat et la Chambre des communes ont été au moins saisis de deux exemples récents. Il y a environ un an, je me souviens que M. du Plessis m'a montré un bill privé qui ressuscitait une société à Hull et qui contenait une disposition semblable à celle-ci.

**M. R. L. du Plessis, c.r., secrétaire légiste et conseiller parlementaire:** C'est exact. Nous avons également deux bills que nous examinerons ce matin après avoir étudié le présent bill. Ils contiennent la même disposition. Il n'y a rien à redire à une clause rétroactive tant qu'elle n'enlève pas des droits acquis.

**Le sénateur Deschatelets:** Tant que nous avons au moins un précédent, je suis satisfait.

**Le sénateur Leblanc:** J'en ai deux ce matin.

**Le vice-président:** Monsieur Langlois, je me demande si vous aborderiez la proposition faite au Sénat par le sénateur Macdonald qui, en deuxième lecture, avait quelques observations à formuler au sujet de ce bill et dont certaines semblaient avoir quelque mérite.

**Le sénateur Deschatelets:** Pourriez-vous nous donner des détails à ce sujet, monsieur le président?

**Le vice-président:** Je peux le faire brièvement. Il disait qu'il désirait avoir certaines explications sur la raison pour laquelle, avec un nombre de membres qui doit dépasser 4,000, ils ne possédaient que 45 certificats de négociation et il désirait savoir s'ils négociaient pour d'autres groupements à part ceux à qui ils appartiennent. M. Langlois vient de faire allusion à cette question et j'ignore au bénéfice de qui sont détenus ces certificats.

**M. Langlois:** Je suis très heureux que cette question ait été soulevée. Après lecture des *Débats du Sénat* du 30 octobre 1980, page 1046 à 1048, voyant les appréhensions ou les questions de l'honorable sénateur Macdonald, je lui ai écrit une lettre qui lui a été remise le 6 novembre 1980 et qui répondait à ces questions. Monsieur le président, avec votre permission, peut-être pourrais-je lire cette lettre.

**Le vice-président:** Oui.

**M. Langlois:** Elle était libellée comme suit:

Cher sénateur Macdonald,

Je me suis permis de vous écrire en qualité de conseiller de la Guilde de la marine marchande du Canada, à la suite de votre discours au cours de la deuxième lecture du Bill sus-mentionné.

La présente lettre a pour but de vous fournir les réponses aux préoccupations exprimées dans ce discours.

## [Text]

The first question was as to the objects of the guild, and I wrote:

Clause 4 of the Bill intends to broaden the objects of the Guild so as to allow it to accept as members persons employed in the maritime field other than "masters, mates, engineers and pilots." The Guild is a union and would not want to be limited in its possibilities of expanding its field of endeavour so long as it remains within the maritime field.

Certain labour boards in Canada have developed a tendency to certify unions as a "single bargaining unit for employer basis." The Guild has lost at least one bargaining unit so far as a result of such a policy.

Moreover, the categories of employment in the maritime field are expanding with the development of new technologies. The Guild has accepted as members, navigation and marine engineers, instructors of the Federal Government, dispatchers, supervisory masters and chief engineers ashore, electronic and electrical technicians, etc.

Senator Macdonald's concern was why we wanted to go beyond masters, mates, engineers and pilots, which was provided under the act of 1919, and that is the explanation we gave him on this subject.

You have to understand that the Canada Labour Relations Board has a concept of certification which tends to limit the number of bargaining units per employer. For instance, if you have a maritime company 80 per cent of whose employees are masters and mates and the other 10 per cent are technical staff ashore, they could refuse a bargaining certificate to the guild, saying, "Because you cannot cover the other 10 per cent and we want to allow only one bargaining unit in this company, we will exclude you from certification," thereby forcing the maritime employees to become members of a union which might not be maritime oriented.

The second question goes to the point raised by the chairman concerning the number of bargaining certificates. I wrote:

The Guild bargains for certain groups of employees who are not entitled to certification.

Pilots who are under service agreements pursuant to section 9(2) of the Pilotage Act are an example (i.e. such as the B.C. Coast Pilots and the Lower St. Lawrence River Pilots).

Masters are a further example of employees who do not benefit from collective bargaining rights save a few exceptional cases.

The Guild does not represent or bargain for non-members.

So, the relatively small number of bargaining certificates is the result of two factors. One is that when you speak of masters, chief engineers and pilots, you have here three catego-

## [Traduction]

Ma première question concernait les objectifs de la guilde et j'ai écrit:

L'article 4 du Bill vise à élargir des objectifs de la guilde afin de lui permettre d'accepter comme membre des personnes qui sont employés dans le domaine maritime et qui ne sont pas «capitaines, officiers, chefs mécaniciens et pilotes». La guilde est un syndicat et elle n'acceptera pas qu'on limite ses possibilités d'élargir le champ de ses entreprises dans la mesure où elles se limitent au domaine maritime.

Certaines commissions du travail du Canada ont tendance à certifier les syndicats comme étant une «unité» de négociation unique au service de l'employeur. En raison d'une telle politique, la guilde a jusqu'ici perdu au moins une unité de négociation.

En outre, les catégories d'emploi dans le domaine maritime se multiplient avec l'apparition de nouvelles technologies. La Guilde a accepté comme membres des ingénieurs de la navigation et de la marine, des instructeurs du gouvernement fédéral, des expéditeurs, des capitaines-surveillants et des chefs mécaniciens à terre, des techniciens en électronique et en électricité, etc.

Le sénateur Macdonald voulait savoir pourquoi nous voulions dépasser le cadre des capitaines, officiers, chefs mécaniciens et pilotes prévus aux termes de la loi de 1919 et c'est l'explication que nous lui avons fournie à ce sujet.

Vous devez comprendre que la Commission des relations du travail du Canada a un concept d'accréditation qui tend à limiter le nombre d'unités de négociation par employeur. Par exemple, si vous avez une compagnie maritime dont 80 p. 100 des employés sont capitaines et officiers et les 10 autres pour cent sont composés de personnel technique à terre, elle peut refuser un certificat de négociation à la Guilde en disant: «étant donné que vous ne pouvez pas couvrir les 10 autres pour cent et que nous ne voulons accorder qu'une unité de négociation à cette compagnie, vous serez exclue de l'accréditation.» De ce fait elle force les employés maritimes à devenir membres d'un syndicat qui peut ne pas être orienté vers le secteur maritime.

Ma deuxième question porte sur un point soulevé par le président au sujet du nombre de certificats de négociation. J'ai écrit:

La Guilde négocie pour certains groupes d'employés qui n'ont pas droit à l'accréditation.

Les pilotes qui sont assujettis à des contrats de service, conformément au paragraphe (2) de la Loi sur le pilotage constituent un exemple, comme les pilotes côtiers de la C.-B. et les pilotes du bas Saint-Laurent.

Les capitaines constituent un autre exemple d'employés qui ne bénéficient pas des négociations collectives à part quelques rares cas exceptionnels.

La Guilde ne représente pas des non membres ou ne négocie pas pour eux.

Le nombre relativement faible de certificats de négociation résulte donc de deux facteurs. L'un veut que lorsque vous parlez de capitaines, de chefs mécaniciens et de pilotes, vous



*[Text]*

ries of employees where you have to negotiate employment contracts, not collective agreements under bargaining certificates.

Secondly, there is a regrouping for purposes of bargaining in the field of marine endeavour.

For instance, with the Great Lakes all the companies bargain with one union under one sort of master agreement. You do not necessarily have a bargaining certificate for each and every one of the small companies that exist in this fashion.

That explains the relatively small number of bargaining certificates. Also, the bargaining units are very large indeed in some instances, where you are dealing with fleets of ships. However, we do not bargain for non-members, which was the concern of Senator Macdonald, as I understood it.

**The Deputy Chairman:** If I may interject, Mr. Langlois, I rather got the impression that Senator Macdonald thought 45 was a large number of bargaining certificates for the membership rather than a small number.

**Mr. Langlois:** All these bargaining certificates are for members. You might have a tugboat company in Quebec which has two tugs; you have two or three officers there for whom the guild bargains. I do not know if it is the case there. There are small and large units, but we do not bargain for non-members.

The next question raised by Senator Macdonald concerned clause 5, on the powers of the guild. He seemed to express concern that clause 5 went beyond what was normally provided for under the Canada Corporations Act. I answered as follows:

Clause 5 of the Bill does in fact go beyond the express provisions of the "Canada Corporations Act". This is also true of most of the other clauses of the Bill.

The Bill does not intend to cover the ground already covered in the above mentioned Act. The Bill, if enacted, will be the "constitution of the Guild" and will be akin to the "Charter" of a Corporation.

Clause 5 wants to make it clear that one of the major roles of the Guild is to represent its members in collective bargaining not only for its own internal benefit but mostly so that no Labour Board may contest the "power" of the Guild to apply for bargaining certificates.

The contents of clause 5 could be merged with clause 4 without creating too much difficulty, however.

Senator Macdonald said that maybe for better drafting the two clauses could be merged, and we foresee no technical problem there, but I am in the hands of experts in legislative drafting.

I might add that in the Canada Corporations Act it is provided that the charter of a corporation can contain any clause that is not inconsistent with the Canada Corporations Act. If you want even to go so far as to include in the charter

*[Traduction]*

avez trois catégories d'employés pour lesquels vous devez négocier des contrats d'emplois et non des conventions collectives en vertu de certificats de négociation.

En second lieu, il y a un regroupement aux fins de tentatives de négociations dans le domaine de la marine.

Par exemple, en ce qui concerne les Grands Lacs, toutes les compagnies négocient avec un syndicat en vertu d'une sorte d'accord-type. Vous n'avez pas nécessairement un certificat de négociation pour chacune des petites compagnies qui existent de cette façon.

Cela explique le nombre relativement faible des certificats de négociation. En fait, dans certains cas, lorsque vous vous occupez de flottes de navires, il y a des unités de négociations qui sont très importantes. Toutefois, nous ne négocions pas pour les non membres ce qui préoccupait le sénateur Macdonald, d'après ce que j'ai compris.

**Le vice-président:** Si je peux faire une remarque, monsieur Langlois, j'ai plutôt eu l'impression que le sénateur Macdonald pensait que le chiffre 45 représentait un nombre respectable de certificats de négociation pour les membres.

**M. Langlois:** Tous ces certificats de négociation sont destinés aux membres. Vous pouvez avoir au Québec une compagnie de remorqueurs qui possède deux remorqueurs et deux ou trois capitaines pour lesquels la Guilde négocie. J'ignore si c'est le cas ici. Il y a des petites et des grosses unités mais nous ne négocions pas pour les non membres.

La question suivante soulevée par le sénateur Macdonald avait trait à l'article 5 sur les pouvoirs de la Guilde. Il semblait préoccupé de ce que l'article 5 dépasse le cadre normalement prévu aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes. J'ai répondu comme suit:

En fait, l'article 5 du bill dépasse les dispositions exprimées dans la Loi sur les corporations canadiennes. C'est également le cas de la plupart des autres dispositions du bill.

Il n'est question que le bill couvre le domaine déjà traité dans la loi susmentionnée. Le bill, s'il est promulgué, sera la «constitution de la guilde» et sera apparenté à la «charte» d'une corporation.

L'article 5 a pour but de préciser que l'un des rôles principaux de la Guilde est de représenter ses membres dans la négociation collective, non seulement pour son propre bénéfice interne, mais surtout pour que la Commission du travail ne puisse pas contester le «pouvoir» de la Guilde de demander des certificats de négociation.

Toutefois, le contenu de l'article 5 pourrait être fusionné à l'article 4 sans entraîner trop de difficultés.

Le sénateur Macdonald a déclaré qu'on pourrait peut-être fusionner les deux dispositions en vue d'une meilleure rédaction. Nous ne prévoyons pas de problèmes techniques dans ce domaine, mais je me trouve entre les mains d'experts en matière de rédaction législative.

Je pourrais ajouter que dans la Loi sur les corporations canadiennes il est prévu que la charte d'une corporation peut contenir n'importe quelle clause qui n'est pas incompatible avec la Loi sur les corporations canadiennes. Si vous désirez



## [Text]

of your corporation provisions which would normally be covered in the by-laws of the corporation, the petitioner may ask, and will in fact obtain, that these stipulations be in the charter, as opposed to being in a mere by-law.

We have tried to be as explicit as possible in the bill, being a union, because the charter of a union has to be very clear to its members. As I would say in French, "c'est un document pédagogique". It has an educative sort of dimension to it.

**The Deputy Chairman:** It does seem to me, if I may interject again, that the function and use of the guild is more properly represented by clause 5, the "advise, assist and represent" clause. That appears to me to be a better description of the objects of the guild than the objects clause that is already drafted. It would seem to me that if you could combine those two things you would then be achieving your purpose of giving your members a clear understanding of the nature and extent of the authority of the association.

**Senator Deschatelets:** There is a big difference between the objects and powers. I presume they would insist on keeping the power of representation. This is very important, and I do not think it should come under clause 4.

**Mr. Langlois:** There are two things in clause 5, of course. Clause 5 is an essential clause in itself, because this is where the relationship between this bill and the Canada Corporations Act is established. Clause 5 says:

The Guild has the powers of a corporation without share capital incorporated under the Canada Corporations Act—

That has to remain as a separate clause or else we have a gap. The clause goes on:

—and also the power to advise,—

That is a specific power. The objects tend normally, in my understanding of legislative drafting, and certainly in the drafting of charters of corporations, to be the specification of the broad objects that are given to the company. It is true that in the present state of the new Canada Corporations Act, for corporations with share capital, the objects are now very broad indeed, to the extent that you do not even have to specify them. Where we have to be more specific is with the powers that go with the broad objects of the company.

There was also a question raised by Senator Macdonald concerning the authority of branches themselves to negotiate collective agreements.

**Senator Deschatelets:** At what page is that?

**Mr. Langlois:** Clause 9, dealing with by-laws, was I believe his concern. At page 1047 of the *Debates of the Senate* the following statement was made:

Again, there does not seem to be any authority to give any of the branches authority to negotiate wage agreements or matters of that kind. That also should be brought to the attention of the officials of the Guild.

## [Traduction]

aller jusqu'à inclure dans la charte de votre corporation des dispositions qui seraient normalement couvertes par les règlements de cette corporation, le pétitionnaire peut demander, et obtiendra en fait, que ces stipulations figurent dans la charte, par opposition au fait de n'être qu'un simple règlement.

Comme nous sommes un syndicat, nous avons essayé d'être aussi explicites que possible dans le bill car la charte d'un syndicat doit être très claire pour ses membres. Comme je dirais en français «c'est un document pédagogique». Il comporte une certaine dimension éducative.

**Le vice-président:** Si je peux vous interrompre de nouveau, il me semble que le fonctionnement et l'utilisation de la Guilde sont plus convenablement représentés par l'article 5 qui parle de «conseiller, aider et représenter». Cela me semble une meilleure description des objectifs de la Guilde et de ceux de l'article qui a déjà été rédigé. Il me semble que si vous pouviez combiner ces deux éléments vous atteindriez votre objectif qui est de fournir à vos membres une claire compréhension de la nature et de l'étendue de l'autorité de l'Association.

**Le sénateur Deschatelets:** Il existe une grande différence entre les objectifs et les pouvoirs. Je suppose qu'ils insisteront pour garder le pouvoir de représentation. C'est là un élément très important et je ne pense pas qu'il doive être assujéti à l'article 4.

**M. Langlois:** Il y a, bien entendu, deux éléments dans l'article 5. Par lui-même, cet article est essentiel parce qu'il établit le lien entre le présent bill et la Loi sur les corporations canadiennes. L'article 5 précise:

La Guilde a les pouvoirs d'une corporation sans capital-actions constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes

Cela doit demeurer un article distinct, sinon nous avons une lacune. L'article stipule en outre:

Et en outre le pouvoir de conseiller

Il s'agit là d'un pouvoir précis. D'après ce que je comprends de la rédaction législative, et plus particulièrement de la rédaction des chartes des corporations, il s'agit normalement de préciser en gros les objectifs qui sont accordés à la compagnie. Il est vrai que dans l'état actuel de la nouvelle Loi sur les corporations canadiennes, pour les corporations disposant d'un capital-actions, les objectifs sont maintenant très étendus, au point que vous n'avez même pas besoin de les préciser. Ce que nous devons davantage préciser sont les pouvoirs qui accompagnent les larges objectifs de la compagnie.

Il y a également une question soulevée par le sénateur Macdonald qui a trait à l'autorité des divisions elles-mêmes à négocier des conventions collectives.

**Le sénateur Deschatelets:** A quelle page cela se trouve-t-il?

**M. Langlois:** Il s'agit de l'article 9 qui traite des règlements et qui le préoccupait je crois. A la page 1047 des *Débats du Sénat* nous trouvons la déclaration suivante:

Là encore, le bill ne semble prévoir aucune disposition accordant à aucune des divisions le pouvoir de négocier des ententes salariales ou des questions de ce genre. On

*[Text]*

This was a comment following his earlier comment on clause 5.

If you go to clause 9 of the bill, which gives you the by-law making power, that is where the authority to make agreements would be enshrined. The by-laws would provide for which labour agreements can be made by branches, or what kind, following what procedure, what kind of authority, and what agreements can be made by the national office.

I answered Senator Macdonald as follows:

Although Branches are given a certain amount of autonomy in the Bill, the Guild believes that policy matters regarding bargaining should be controlled by the organization as a whole.

The by-laws of the Guild explicitly grant authority to bargain to Branches.

What I am saying there is that the policy and authority going with collective bargaining should be a matter to be decided by the whole of the guild in convention and reflected in the general by-laws of the guild. In fact, as the by-laws stand today they do grant authority to the branches to negotiate collective agreements. There are, however, certain constraints where the branches have to follow general guidelines that are established nationally by the national executive board.

Then there was a question concerning the powers of the convention. I wrote to Senator Macdonald as follows:

The Convention is the body of the whole like the shareholders of a corporation assembled in a general meeting. Wherefore, the by-law making powers are entrusted to it.

The by-laws contain general rules relating to expulsion of members and leave to the Branches to elaborate specific rules and procedures in relation to their membership. An appeal to the National Executive Board of an expulsion order made by a Branch is provided for in the by-laws.

When section 9 gives authority to make by-laws, this does not necessarily mean that the carrying out of all by-laws is entrusted to the sole discretion of the National Executive Board. These by-laws may vest Branch Executives with authority as is the case of the present by-laws. Branches are given the power to make their own by-laws.

Senator Macdonald was concerned that matters of expulsion of members would be decided only nationally. That is not the case. They are decided by the branch, but the member is given the right to appeal to his brothers nationally against an expulsion order.

Then there were certain other questions concerning the location of branches and their importance. I have answered as follows:

*[Traduction]*

devrait également attirer l'attention de la Guilde là-dessus.

Il s'agissait là d'une observation faisant suite à sa précédente observation sur l'article 5.

Si vous passez à l'article 9 du bill qui vous donne le droit d'établir des règlements, c'est l'endroit où doit être enchâssé le pouvoir de passer des conventions. Les règlements prévoient les contrats de travail qui peuvent être conclus par les divisions, leur genre, la procédure à observer, le genre de pouvoir et les types de conventions pouvant être passées par le bureau national.

J'ai répondu au sénateur Macdonald ce qui suit:

Bien que le bill accorde une certaine autonomie aux divisions, la Guilde croit que les questions politiques concernant la négociation doivent être contrôlées par l'organisme dans son ensemble.

Les règlements de la Guilde accordent explicitement aux divisions l'autorisation de négocier.

Je veux dire par là que la politique et l'autorité associée à la négociation collective doivent être décidées par l'ensemble de la Guilde dans une convention et reflétées dans ses règlements généraux. En fait, les règlements, tels qu'ils existent actuellement, autorisent les divisions à négocier des conventions collectives. Bien entendu, il existe certaines contraintes qui imposent aux divisions de suivre les directives générales établies à l'échelon national par le Conseil exécutif national.

Il y avait ensuite une question concernant les pouvoirs de la convention. J'ai écrit ce qui suit au sénateur Macdonald:

La convention est le corps de l'ensemble, comme les actionnaires d'une corporation assemblés à une réunion générale. En conséquence, le pouvoir d'établir des règlements lui est confié.

Les règlements contiennent des règles générales concernant l'expulsion de membres. Ils laissent aux divisions le soin d'élaborer des règles et procédures précises en ce qui concerne leur qualité de membre. Les règlements prévoient qu'un appel peut être interjeté au Conseil exécutif national à la suite d'un ordre d'expulsion formulé par une division.

Lorsque l'article 9 accorde l'autorité d'établir des règlements, cela ne signifie pas nécessairement que l'application de tous les règlements est confiée au seul pouvoir discrétionnaire du Conseil exécutif national. Ces règlements peuvent investir les agents exécutifs de la Division de l'autorité, comme c'est le cas dans les règlements actuels. Le pouvoir est accordé aux divisions d'établir leurs propres règlements.

Le sénateur Macdonald s'inquiétait de ce que l'expulsion des membres ne serait décidée que par le conseil national. Tel n'est pas le cas. L'expulsion est décidée par la division, mais le membre a le droit d'interjeter appel de son ordre d'expulsion auprès du conseil national.

Ensuite, d'autres questions concernant l'établissement des divisions et leur importance ont été soulevées. J'ai répondu ce qui suit:



## [Text]

There are two Branches, an Eastern Branch and a Western Branch.

The Eastern Branch, has its principal office in Montreal and offices in Thorold (Ontario), Dartmouth (Nova Scotia) and St. John's (Newfoundland).

The Western Branch has an office in Vancouver.

The border between the two Branches is the line of the Ontario-Manitoba border projected North.

There are 2 675 members in the Western Branch and 1 866 in the Eastern Branch. The 153 members of the Canadian Association of Mates and Chief Engineers are allocated to the National Office.

The members of the Canadian Association of Marine Pilots are included in the Branch figures and allocated to either depending on their location.

There was also a question by Senator Macdonald concerning the involvement of the guild in the Maritimes. I replied as follows:

The major groups for which the Guild bargains in the Maritime Provinces are the masters, mates and chief engineers working for CN Marine and Eastern Canada Towing, the Atlantic Pilots and employees working for six (6) companies employed in the offshore oil exploration on boats serving rigs. The Guild also represents the Government Ship Officers (Federal) working in the Atlantic Region including instructors and cadets of the College in Sydney.

Those, Mr. Chairman, were the answers given to the questions raised by Senator Macdonald.

**The Deputy Chairman:** Those seem to be rather persuasive answers, and I suspect that if Senator Macdonald were here he would be satisfied that his objections had been reasonably well met.

What is the wish of the committee?

**Senator Leblanc:** Question.

**Mr. Langlois:** There was an amendment that I wished to propose. I refer to page 4 of the bill, following immediately subclause (1). We ask that a new subclause be added as follows:

(2) The national executive board may, at any time between the holding of conventions, make by-laws referred to in subsection (1), and such by-laws shall come into force on the day on which they are approved by a majority of ballots cast in a referendum held in accordance with the by-laws, and

(b) by renumbering the remaining subclauses accordingly.

The reason for this is because we have conventions only once every three years and there might be a necessity to change a by-law to cope with a new situation. It is physically impossible to have the convention meet, and we are in a deadlock or a stalemate position. Certain clauses of this nature are found

## [Traduction]

La Guilde compte deux divisions: la division de l'Est et la division de l'Ouest.

La division de l'Est a son siège social à Montréal et des bureaux à Thorold en Ontario, Dartmouth en Nouvelle-Écosse et à Saint-Jean, Terre-Neuve.

La division de l'Ouest a un bureau à Vancouver.

La délimitation des deux divisions coïncide avec la frontière de l'Ontario et du Manitoba, au nord.

La division de l'Ouest compte 2 675 membres et celle de l'est, 1 866. Les 153 membres de la Canadian Association of Mates and Chief Engineers sont rattachés au conseil national.

Les membres de la Canadian Association of Marine Pilots sont compris dans le nombre de membres de la division et rattachés à l'une ou l'autre division selon leur lieu de travail.

Le sénateur Macdonald a aussi posé une question sur la présence de la Guilde dans les Maritimes. J'ai répondu ce qui suit:

Les principaux groupes pour lesquels la Guilde négocie dans les Maritimes sont les commandants, les officiers de navigation et les premiers officiers mécaniciens de navires qui travaillent pour la division maritime du CN, la *Eastern Canadian Towing*, les pilotes de l'Atlantique et les employés de 6 sociétés qui font de l'exploration pétrolière au large des côtes sur des bateaux qui desservent les plates-formes de forage. La Guilde représente aussi les officiers de navigation du gouvernement fédéral qui travaillent dans la région de l'Atlantique, y compris les instructeurs et les cadets du Collège de Sydney.

Voilà, monsieur le président, les réponses aux questions du sénateur Macdonald.

**Le vice-président:** Ce sont là je crois des réponses assez satisfaisantes, et je suppose que si le sénateur Macdonald était ici, il se rendrait compte que l'on a raisonnablement répondu aux objections qu'il a soulevées.

Le Comité désire-t-il poursuivre?

**Le sénateur Leblanc:** Question.

**M. Langlois:** J'aimerais proposer un amendement. Je vous renvoie ici à la page 4 du projet de loi, immédiatement après le paragraphe 1. Nous tenons à ce qu'un nouveau paragraphe soit ajouté:

(2) Le Conseil exécutif national peut, entre deux congrès, établir des règlements mentionnés au paragraphe (1) qui entrent en vigueur le jour de leur approbation à la majorité des voix exprimées lors d'un référendum tenu conformément aux règlements.

b) en renumérotant les autres paragraphes en conséquence.

La raison pour laquelle nous proposons cet amendement, c'est que nous ne tenons des congrès qu'une fois tous les trois ans et qu'il peut être nécessaire de changer un règlement pour régler une situation nouvelle. Il est pratiquement impossible de convoquer un congrès et nous sommes alors pris dans un étai.



[Text]

quite regularly in corporations without share capital, even to the extent of not even requiring sanction by shareholders or by the members. Normally, it is provided that the by-law remain in force until the next annual meeting, at which time it lapses unless it is confirmed by a majority at the meeting. We have found that because the guild is a democratic organization, the executive committee should not be given the right to amend the by-laws, and these by-laws should not come into force unless the members have first been asked to agree by referendum.

It goes much further than what is accepted practice for corporations without share capital.

**The Deputy Chairman:** I may not understand correctly, but if they do not come into force until after they are approved, how do you operate under them in the interim, between the time of their making and the time of the next annual meeting?

**Mr. Langlois:** They would come into force as soon as the referendum has approved the amendment. So if there is no convention upcoming and you cannot wait for the convention, what you do is you enact the by-law and then consult your membership by referendum. If they ratify by majority, then the by-law comes into force.

**The Deputy Chairman:** Where does the referendum requirement come from?

**Mr. Langlois:** It comes from another clause, clause 9(1)(j) authorizing the making of by-laws "respecting the holding of referenda and for the organization, management and administration thereof". So there is a power to enact a procedure for referenda, and the new subclause would make this mechanism the one to ratify amendments to by-laws between conventions.

**The Deputy Chairman:** I do not want to seem captious about it, but that seems to be a power without imposing an obligation. It does not say that you must proceed to hold a referendum.

**Senator Godfrey:** It does in the amendment. There it says:

—and such by-laws shall come into force on the day on which they are approved by a majority of ballots cast in a referendum held in accordance with the by-laws.

**Mr. du Plessis:** Prior to the referendum it is just a draft by-law submitted to the membership.

**Senator Godfrey:** I move the amendment.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Are you ready for the question? Shall I report the bill, as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

Des articles comme celui-ci sont fréquents dans la charte de sociétés sans capital-actions, et certains n'ont même pas besoin d'être sanctionnés par les actionnaires ou par les membres. Habituellement, il est prévu que le règlement demeure en vigueur jusqu'à la réunion annuelle suivante, à ce moment-là le règlement devient périmé s'il n'est pas confirmé par une majorité. Nous estimons que puisque la Guilde est un organisme démocratique, le comité exécutif ne doit pas avoir le droit de modifier le règlement et ces règlements ne devraient pas entrer en vigueur si l'on n'a pas d'abord demandé aux membres de les ratifier par voie de référendum.

Ce faisant, on va encore beaucoup plus loin que la pratique actuelle pour les sociétés sans capital-actions.

**Le vice-président:** Je ne saisis peut-être pas très bien, mais si les règlements n'entrent pas en vigueur avant d'être approuvés, que faites vous dans l'intervalle entre le moment où ils sont élaborés et la prochaine réunion annuelle?

**M. Langlois:** Les règlements entrent en vigueur dès que les amendements sont approuvés par référendum. Donc, si aucun congrès n'est prévu et que l'on ne peut attendre ce moment-là, on adopte le règlement et on consulte ensuite les membres par voie de référendum. Si ces derniers le ratifient à la majorité, le règlement entre alors en vigueur.

**Le vice-président:** Mais d'où vient cette nécessité de tenir un référendum?

**M. Langlois:** D'un autre article, de l'alinéa 9(1)(j) qui autorise l'établissement de règlements «concernant la tenue de référendums ainsi que leur organisation, gestion et administration». Il est donc possible d'adopter un règlement concernant les référendums et le nouveau paragraphe serait ici le mécanisme permettant de ratifier les amendements aux règlements entre les congrès.

**Le vice-président:** Je ne veux pas être pointilleux à ce propos, mais il me semble que c'est là un pouvoir non assorti d'une obligation. Le paragraphe ne prévoit pas l'obligation de tenir un référendum.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais l'amendement le prévoit. Il dit ceci:

... et ces règlements entrent en vigueur le jour de leur approbation à la majorité des voix exprimées lors d'un référendum tenu conformément aux règlements.

**M. du Plessis:** Avant la tenue du référendum, il ne s'agit que de l'ébauche d'un règlement que l'on soumet aux membres.

**Le sénateur Godfrey:** Je propose l'amendement.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Êtes-vous prêts à vous prononcer? Dois-je rapporter le bill tel qu'amendé?

**Des voix:** D'accord.









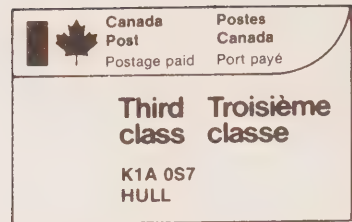












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Raynold Langlois, Solicitor for the petitioner;  
Mrs. Lisette Roy, Assistant to the Solicitor for the petitioner;  
Mr. Robert F. Cook, President, the Canadian Merchant Service Guild;  
Mr. Maury R. Sjoquist, Executive Secretary-Treasurer, the Canadian Merchant Service Guild.

M<sup>e</sup> Raynold Langlois, procureur du pétitionnaire;  
M<sup>e</sup> Lisette Roy, adjointe au procureur du pétitionnaire;  
M. Robert F. Cook, président de la Guilde de la Marine Marchande du Canada;  
M. Maury R. Sjoquist, secrétaire-trésorier exécutif de la Guilde de la Marine Marchande du Canada.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. Carl Goldenberg

*Président:*

L'honorable H. Carl Goldenberg

Thursday, November 13, 1980

DEPOSITORY LIBRARY RECEIVED

Le jeudi 13 novembre 1980

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Complete Proceedings on

Seul et unique fascicule sur

Bill S-13 intituled: "An Act to revive Montilac Ltd. and  
Socam Ltd."

Bill S-13 intitulé: «Loi concernant les compagnies  
Montilac Ltée et Socam Ltée»

Report of the Committee

Rapport du Comité

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The hon. H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Hon. Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, November 12, 1980:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill S-13, intituled: "An Act to revive Montilac Ltd. and Socam Ltd.", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 novembre 1980:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le Bill S-13, intitulé: «Loi reconstituant les compagnies Montilac Ltée et Socam Ltée», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1980

(6)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:15 a.m., the Honourable Senator Richard A. Donahoe, Deputy Chairman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Deschatelets, Donahoe, Frith, Godfrey, Langlois, Leblanc, Smith. (7)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Pierre Raymond, Solicitor for the petitioner;  
Mr. Roger Gagnon, Petitioner.

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. R. Digby Viets, Legal Advisor.

The Committee considered Bill S-13 intituled: "An Act to revive Montilac Ltd. and Socam Ltd.".

Mr. Gagnon made a statement and with the other witnesses answered questions.

On motion duly put it was Agreed that the Chairman report the Bill without amendment.

At 11:40 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 NOVEMBRE 1980

(6)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Richard A. Donahoe (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Deschatelets, Donahoe, Frith, Godfrey, Langlois, Leblanc, Smith. (7)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Pierre Raymond, procureur du pétitionnaire;  
M. Roger Gagnon, pétitionnaire.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. R. Digby Viets, conseiller juridique.

Le Comité étudie le bill S-13 intitulé: «Loi concernant les compagnies Montilac Ltée et Socam Ltée».

M. Gagnon fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Sur motion dûment mise aux voix, il est convenu que le président fasse rapport du bill sans amendement.

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 13, 1980

The Standing-Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-13 intituled: "An Act to revive Montilac Ltd. and Socam Ltd.", has, in obedience to its order of reference of Wednesday, November 12, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Richard A. Donahoe

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 13 novembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-13 intitulé: «Loi reconstituant les compagnies Montilac Ltée et Socam Ltée», a conformément à son ordre de renvoi du mercredi 12 novembre 1980, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa Thursday, November 13, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-13, to revive Montilac Ltd. and Socam Ltd., met this day at 11.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** We have two further bills for consideration this morning, Bill S-13 and Bill S-14. These are now before us by virtue of the suspension of the rules of the Senate requiring that a week elapse between second reading and consideration of the bill in committee. This rule was waived yesterday and so these bills are now before us. They are open for discussion. I do not know if any witnesses have been called.

**Senator Godfrey:** I really think it is ridiculous that there is no provision in the Canada Corporations Act to revive companies like these and that we have to have special bills going through Parliament taking up the time of the Senate and the House of Commons. It would take up just as much time to have an amendment to the Canada Corporations Act to provide a method whereby these companies could be revived without having to come before Parliament.

**The Deputy Chairman:** I understand there are representatives from the department here, and they may have something to say in their defence.

**Senator Godfrey:** Perhaps we could make this point in our report.

**Senator Deschatelets:** We have another point with the representatives of the government. This is not the first time this has happened, when a company proceeds with its operations for three or four years without knowing that here the file has been closed and the company does not exist legally. In one of these cases the notice would have been sent to counsel for the company who had prepared the incorporation papers, and the people operating the company never knew that they had a problem here. They might be negligent for all I know, but what this committee should do, in any event, is go a little deeper into the matter in order to see if the department concerned could adopt, in future, a policy that would enable them to have in their files the evidence that notice had been received by the people operating the company. That is the kind of work we should be doing, in my opinion. Certainly, when we hear representatives of the department, that is a question I will ask.

**Senator Godfrey:** I recall the last time we dealt with a matter of this kind I suggested that the lawyer who was involved, who had not informed his clients that they no longer had a company, should have been reported to the Quebec Law Society. I happened to be overruled on that occasion. I do not know if anything was done about it, but that is the sort of thing that should happen, in my opinion.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill S-13, Loi constituant les compagnies Montilac Ltée et Socam Ltée, se réunit aujourd'hui à 11h 30 pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Nous avons deux autres projets de loi à étudier ce matin: les bills S-13 et S-14. Ils nous ont été renvoyés suite à la suspension de l'article du règlement du Sénat exigeant qu'un intervalle d'une semaine sépare l'étape de la deuxième lecture et celle de l'étude du projet de loi en comité. Cette règle a été supprimée hier et nous pouvons donc discuter de ces projets de loi. J'ignore si des témoins ont été convoqués.

**Le sénateur Godfrey:** Je trouve vraiment ridicule que la Loi sur les corporations canadiennes ne prévoient rien pour reconstituer des sociétés comme celles-ci et que nous soyons forcés de recourir à des projets de loi spéciaux qui font perdre leur temps aux sénateurs et aux députés. Il ne serait pas plus long de modifier la Loi sur les corporations canadiennes et de prévoir un mécanisme qui permettrait à ces sociétés de retrouver leur existence légale sans qu'elles aient à s'adresser au Parlement.

**Le vice-président:** Je crois que nous avons parmi nous des représentants du ministère qui pourraient peut-être se justifier.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions peut-être en parler dans notre rapport.

**Le sénateur Deschatelets:** Nous avons un autre point à éclaircir avec les représentants du gouvernement. Ce n'est pas la première fois qu'une société poursuit ses activités pendant trois ou quatre ans sans savoir que son dossier a été fermé et qu'elle n'existe plus légalement. Dans un cas en particulier, l'avis avait été envoyé au conseiller de la société qui avait préparé les documents de constitution en société et les dirigeants de l'entreprise ignoraient qu'ils étaient dans l'illégalité. Ils ont peut-être fait preuve de négligence, mais de toute façon, notre Comité pourrait étudier la question d'un peu plus près et veiller à ce que le ministère intéressé adopte à l'avenir une politique qui lui permettrait de conserver dans ses dossiers la preuve qu'un avis a bel et bien été reçu par les dirigeants de la société. À mon avis, ce devrait être là notre priorité et j'en parlerai sûrement aux représentants du ministère lorsqu'ils comparaitront.

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens que la dernière fois que nous avons étudié un cas de ce genre, j'ai proposé que l'avocat qui avait négligé d'informer ses clients que leur société n'existait plus soit dénoncé à la Société de droit du Québec. Il se trouve que ma proposition a été rejetée à cette occasion et j'ignore si des progrès ont été réalisés en ce sens.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, on a point of order, you are discussing this matter without having before you the observations of the officials or an explanation of the bill. What we are listening to at the moment is a discussion with respect to some information that was provided in the Senate, but which is not before this committee at the moment.

I understand the points you are raising and I am not objecting to your raising them, but I do object to your launching into a full-scale discussion of them before we have heard the submissions.

Certainly, I am sympathetic to what you are saying and I feel there should come from this committee a report addressed to the minister, or the responsible authority, indicating that there seems to be a continuous repetition of this sort of happening which could easily be avoided, if a little care were taken in amending the Canada Corporations Act.

We may well choose, when we have finished our hearing, to make such a report and see that it is properly directed. For the moment, however, we are dealing with these bills, and I should like the witness to speak to them.

**Senator Smith:** May I just ask one question, Mr. Chairman? Is there a provision for keeping the department notified of the official office or address of the corporations?

**The Deputy Chairman:** I will gladly defer to Mr. Viets, who is representing the department this morning. He may well be able to answer that question.

Mr. Viets, Senator Smith is asking whether there is a provision in the Canada corporations Act, or in some other legislation, which requires the company in question to notify from time to time the person who is the official agent of the company. Is that what you are asking, Senator Smith?

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. R. D. Viets, Senior Legal Adviser, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Yes, senator.

**Senator Smith:** If that is so, then why be content with merely publishing the default, or whatever notice it is that you publish in the *Canada Gazette*, which nobody reads except those who have special reason to? Why not add to that publication the requirement that the notice of the publication be sent to the registered office or registered agent?

**Mr. Viets:** This was done by policy within the Corporations Branch, senator. When we noticed that some of these dissolutions were taking place accidentally, we continuously increased the amount of notification given to those concerned. We reached a point where mail was being returned marked "Addressee unknown". We could not find the people because of the large number of companies involved and the small staff available. There was a limit to which we could go. But that has now been remedied in the new act under section 202, where there is an administrative ability to revive. There will be ample notice going out, because the deadline is the 15th of next month. There is a very special notice and a very large mailing going out in the next week.

**Senator Smith:** The new act does, then, provide for an administrative review?

[Traduction]

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je vous rappelle au règlement car vous discutez de cette question sans avoir entendu les commentaires des intéressés ou des explications sur le projet de loi. Nous assistons actuellement à une discussion portant sur des informations qui ont été données au Sénat mais qui n'intéressent pas le Comité à l'heure actuelle.

Je comprends les arguments que vous soulevez et je ne m'y oppose pas, mais je n'accepte pas que vous en discutiez longuement sans avoir entendu les témoignages.

J'approuve certainement vos propos et j'estime que ce Comité devrait soumettre au ministre ou aux autorités appropriées un rapport indiquant que ces travaux répétitifs pourraient facilement être évités si l'on prenait la peine de modifier la Loi sur les corporations canadiennes.

Après nos séances, nous pourrions choisir de rédiger un tel rapport et veiller à ce qu'il soit soumis aux intéressés. Mais pour l'instant, nous étudions ces projets de loi et j'aimerais que le témoin nous en parle.

**Le sénateur Smith:** Pourrais-je poser une seule question, monsieur le président? Les sociétés sont-elles tenues de faire connaître au ministère leur adresse officielle?

**Le vice-président:** Je transmets avec plaisir votre question à M. Viets, qui représente le ministère ce matin, et qui pourra sans doute y répondre.

Monsieur Viets, le sénateur Smith vous demande s'il existe dans la Loi sur les corporations canadiennes ou dans quelque autre mesure législative une disposition exigeant que la société en question communique de temps à autre à la personne le nom de l'agent officiel de la société. Est-ce bien là votre question, sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** Oui.

**M. R. D. Viets, conseiller juridique supérieur, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Smith:** Si tel est le cas, pourquoi se contenter alors de donner simplement avis du manquement, ou de toute autre chose que vous publiez dans la Gazette du Canada, que d'ailleurs personne ne lit sauf ceux qui ont une raison spéciale de le faire? Pourquoi ne pas préciser que l'avis de publication doit être envoyé au bureau autorisé ou à l'agent autorisé?

**M. Viets:** Cela a été fait au sein de la Direction des corporations, sénateur. Lorsque nous avons remarqué que certaines de ces dissolutions se produisaient accidentellement, nous avons accru sans cesse le nombre d'avis donnés aux personnes en cause. Nous en sommes venus à un point où le courrier nous était renvoyé portant la mention «destinataire inconnu». Nous ne pouvions trouver les personnes en raison du très grand nombre de sociétés en cause et du peu de personnel disponible. Il y avait une limite à ce que nous pouvions faire. Nous avons maintenant remédié à cet état de chose dans la nouvelle loi, à l'article 202 qui confère un droit de reconstitution. Le préavis sera suffisamment long, parce que le délai est fixé au 15 du mois prochain. Un avis très spécial et un courrier volumineux sera expédié la semaine prochaine.

**Le sénateur Smith:** La nouvelle loi prévoit donc un examen administratif?

[Text]

**Mr. Viets:** Yes, it does.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, we are dealing here with two specific cases, Bill S-13 and Bill S-14. Bill S-13 deals with Montilac Ltd. and Socam Ltd. What kind of evidence, if any, does the witness have on file to show that the companies or the officers of the companies have been notified that the companies were in default?

**Mr. Viets:** Unfortunately, senator, I have only received these files recently, because they were in the archives. There are letters in both files that indicate that the proper advertisements were given. In the case of Montilac, a letter was written to the company notifying them of this.

**Senator Deschatelets:** Tell us where that letter was sent. To whom was it addressed? Was it registered, or what? We are trying to avoid being faced with similar cases in the future.

**Mr. Viets:** Senator Deschatelets, there are actually four letters on file. One was sent on January 25, 1967; one was sent on May 11, 1967—that was a registered letter; and an even earlier one was sent on October 25, 1965—an unregistered letter that went to Montilac in care of their lawyers.

**Senator Deschatelets:** Their lawyers?

**Mr. Viets:** That was the address that they wished us to mail to.

**Senator Deschatelets:** In a previous return to your department, I suppose.

**Mr. Viets:** Yes. Then on June 3, 1966, a registered letter was sent to them.

**Senator Leblanc:** What do you mean when you say, “to them”?

**Mr. Viets:** To the company, in care of the company lawyers. This letter advised them that they were given notice that within one year they would be dissolved if they did not file. They must have filed, because I do not have that with me.

Then on January 6, 1967, an unregistered letter went to the company, in care of its lawyers, pointing out that it was in default. It seems to be almost a repetition of the 1966 and 1965 letters. Then there is a fourth letter which went to the company, care of its lawyers, advising it that it was dissolved and that dissolution had been advertised in the *Canada Gazette*. All four of these letters were received by the lawyers, Monsieur Lemieux and Monsieur Lechasseur.

The reason I say that they must have been received is that in many cases we have letters sent back to us with “Addressee unknown” stamped on them. In that case, we would try to do follow-ups, but in this case we knew that the lawyers had received these four letters.

**Senator Deschatelets:** I understand that there will be new regulations which will correct this situation. However, you will admit, I hope, that when your department sends letters on such important issues—that is, the dissolution of a company—first

[Traduction]

**M. Viets:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, nous étudions ici deux cas précis, le bill S-13 et le bill S-14. Le bill S-13 concerne la société Montilac Ltd. et la société Socam Ltd. De quels genres de preuves, le cas échéant, le témoin dispose-t-il pour démontrer que les sociétés ou les responsables de ces dernières ont été informés que les sociétés n'étaient en défaut?

**M. Viets:** Malheureusement, sénateur, je n'ai reçu ces dossiers que récemment, parce qu'ils étaient aux archives. D'après des lettres insérées dans les deux dossiers, les avis auraient bel et bien été envoyés. Dans le cas de Montilac, une lettre a été écrite à la société les informant de la chose.

**Le sénateur Deschatelets:** Dites nous où cette lettre a été envoyée. A qui était-elle adressée? Était-elle recommandée? Nous essayons d'éviter que des situations semblables se reproduisent à l'avenir.

**M. Viets:** Sénateur Deschatelets, il y a quatre lettres dans le dossier. Une d'entre elles a été expédiée le 25 janvier 1967; une autre porte le cachet du 11 mai 1967, et avait été recommandée; une lettre encore plus ancienne avait été expédiée le 25 janvier 1965—il s'agit d'une lettre non recommandée qui était destinée à Montilac aux soins des avocats de la société.

**Le sénateur Deschatelets:** Les avocats de la société?

**M. Viets:** C'est l'adresse que la société nous avait demandé d'utiliser.

**Le sénateur Deschatelets:** Dans une déclaration annuelle adressée précédemment au Ministère, je suppose.

**M. Viets:** Oui. Puis, le 3 juin 1966, on lui a envoyé une lettre recommandée.

**Le sénateur Leblanc:** Qu'entendez-vous par «lui»?

**M. Viets:** A la société, aux soins de ses avocats. Cette lettre l'avisait que si elle ne déposait pas de sommaire au Ministère, elle serait dissoute au bout d'un an.

Le 6 janvier 1967, une lettre ordinaire a été adressée à la société, aux soins de ses avocats, pour lui indiquer qu'elle n'avait pas déposé de sommaire. Cette lettre était semblable à celles de 1966 et de 1965. Ensuite, une quatrième lettre a été adressée à la société, aux soins de ses avocats, pour l'aviser qu'elle était dissoute, et que la dissolution avait été publiée dans la *Gazette du Canada*. Ces quatre lettres ont été reçues par les avocats, MM. Lemieux et Lechasseur.

Je dis qu'elles doivent avoir été reçues, car bien souvent, on nous renvoie des lettres qui portent la mention «adresse inconnue». Dans un tel cas, nous essayons de faire des recherches, mais dans le cas de la société qui nous intéresse aujourd'hui, nous savions que ses avocats avaient reçu les quatre lettres.

**Le sénateur Deschatelets:** Je crois savoir qu'un nouveau règlement va remédier à cette situation. Cependant, vous admettez sans doute que lorsque votre Ministère adresse des lettres aussi importantes—je veux dire lorsqu'il est question de



[Text]

of all the letter should be registered. I hope you will agree with that, in principle.

**Mr. Viets:** Yes.

**Senator Deschatelets:** Secondly, despite the fact that you have a yearly return stating that from a certain date they would like their correspondence addressed to certain lawyers, you will admit that it could happen very easily that in the meantime, in a matter of months, the services of the lawyers might cease for any number of reasons?

**Mr. Viets:** Yes.

**Senator Deschatelets:** And in that case the letter should be registered and sent to the headquarters of the company because of the importance of what is involved—that is, the dissolution of a company. I think you would agree with that, in principle.

**Mr. Viets:** The problem is to find the headquarters. If they are not listed in the telephone book, and if we cannot find any registration of them elsewhere, the only place we have to look is in our own files. This has ceased happening, and with the experience we have gained, and because we have put the parliamentary committees to so much trouble because no administrative authority was given to the corporations by Parliament to take care of these matters, we have been increasingly careful in sending out notices before dissolution.

**Senator Leblanc:** I would like to hear from the lawyers who are presenting the petition.

**The Deputy Chairman:** Yes. Mr. Pierre Raymond represents the petitioner. We should like to hear his side of the story.

**Senator Leblanc:** We would like to hear from him.

**Senator Deschatelets:** You are not the one to whom the notices were sent?

**M. Pierre Raymond (procureur du pétitionnaire):** Non, exactement, je n'étais pas membre du Barreau à cette époque. Le projet de loi résume assez complètement la situation légale dans laquelle les deux compagnies sont à l'heure actuelle. Maintenant, la dissolution des deux compagnies a été provoquée—

**Le sénateur Leblanc:** Pouvez-vous attendre quelques instants, M<sup>e</sup> Raymond, pour nous permettre d'ajuster nos appareils de traduction.

**M. Raymond:** C'est bien. Alors, pour résumer brièvement, le projet de loi résume assez complètement la situation légale dans laquelle se trouvent les deux compagnies à l'heure actuelle. Des raisons assez simples ont provoqué la dissolution des deux compagnies, comme on le disait plus tôt. C'est que, effectivement, de 1964 jusqu'à 1967, le ministère a envoyé des formulaires de rapports annuels, demandant à la compagnie de les remplir. L'avis de dissolution a été envoyé à l'avocat qui, en 1963, avait incorporé les deux compagnies.

La raison pour laquelle les avis n'ont jamais reçu de réponse, c'est que cet avocat aurait fait une dépression nerveuse et qu'il

[Traduction]

la dissolution d'une société—la lettre devrait pour le moins être recommandée. Vous devez bien admettre ce principe.

**M. Viets:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Deuxièmement, étant donné que vous avez reçu une déclaration annuelle dans laquelle la société demandait qu'à partir d'une certaine date, sa correspondance soit adressée à ses avocats, vous devez admettre qu'il aurait fort bien pu arriver que, dans l'intervalle, le cabinet d'avocats ait cessé ses activités pour une raison ou pour une autre.

**M. Viets:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Et dans ce cas, la lettre aurait dû être enregistrée et adressée au siège social de la société, étant donné son importance, puisqu'il était question de la dissolution de la société. Vous admettez cela, n'est-ce pas?

**M. Viets:** Le problème consiste à découvrir le siège social de la société. Si elle n'est pas répertoriée dans l'annuaire téléphonique, et si elle n'est enregistrée nulle part ailleurs, nous ne pouvons nous en remettre qu'à nos propres dossiers. Les choses ne se passent plus ainsi, car grâce à l'expérience que nous avons acquise, et, à cause des difficultés que nous avons imposées aux Comités parlementaires vu que le Parlement n'autorisait pas les sociétés à s'occuper de ces questions, nous avons redoublé de prudence en envoyant des avis avant la dissolution.

**Le sénateur Leblanc:** Je voudrais entendre le point de vue des avocats qui présentent la demande.

**Le vice-président:** Oui. C'est M. Pierre Raymond qui représente le requérant. Nous aimerions connaître sa version de l'histoire.

**Le sénateur Leblanc:** Nous aimerions l'entendre.

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce à vous que les avis ont été adressés?

**Mr. Pierre Raymond (Lawyer for the petitioner):** No, I was not a member of the Bar at that time. The bill summarizes quite completely the current legal position of these two companies. Now, the dissolution of the two companies has been brought about . . .

**Senator Leblanc:** Could you wait a few moments, Mr. Raymond, to give us time to adjust our translation equipment.

**Mr. Raymond:** Of course. Briefly, the bill summarizes rather well the current legal position of the two companies. These two companies were dissolved for rather simple reasons, as we mentioned earlier. From 1964 to 1967, the Department sent out annual report forms and asked the company to fill them out. The notice of dissolution was sent to the lawyer who had incorporated the two companies in 1963.

These notices were never acknowledged because the lawyer apparently suffered a nervous breakdown and stopped practis-



**[Text]**

aurait, effectivement, cessé de pratiquer au cours de 1964. Donc, aucune suite n'ayant été donnée aux avis, alors, en 1967, le ministère a annoncé dans la *Gazette officielle du Canada* que les deux compagnies avaient été dissoutes, sans que les actionnaires ou les administrateurs de la compagnie en aient connaissance.

Par la suite, en 1976, le comptable de la compagnie a voulu fournir un rapport au ministère du Revenu national qui l'a avisé que, effectivement, les deux compagnies avaient été dissoutes. Le comptable a alors avisé l'avocat qui agissait pour M. Gagnon à cette époque-là. Cet avocat est entré en contact avec M. Gagnon, et ils ont eu certaines discussions, à savoir, comment l'on pourrait régler le problème. Cet avocat a conseillé à M. Gagnon de remettre à plus tard afin de trouver une solution pour faire vivre les deux compagnies, c'est-à-dire de remettre l'administration des biens, ou des actifs des deux compagnies, à la curatelle publique.

À l'heure actuelle, le curateur public attend que ce projet de loi soit adopté au Sénat et à la Chambre des communes afin de remettre les actifs de ces deux compagnies à leurs actionnaires.

**Le sénateur Leblanc:** Mais, entre 1964 et 1967—

**M. Raymond:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** ... l'avocat était au dossier, et il devait recevoir des avis, puisqu'ils n'ont pas eu de retour au ministère.

**M. Raymond:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Ceci veut dire que M. Gagnon n'a pas contacté son avocat du tout pendant cette période.

**M. Raymond:** Lorsque l'avocat qui a incorporé les deux compagnies et qui s'occupait du dossier a fait sa dépression nerveuse, M. Gagnon a immédiatement retenu les services d'un autre avocat, en 1965.

**M. Roger Gagnon (pétitionnaire):** En 1966.

**M. Raymond:** Donc, c'est l'autre avocat qui s'est occupé de la compagnie, et il a entamé des négociations à ce moment-là.

**Le sénateur Leblanc:** Mais, l'autre avocat ne s'est pas informé si les affaires de la corporation étaient en ordre, et si les déclarations avaient été produites?

**M. Raymond:** Je ne pourrais me prononcer là-dessus. Je présume toutefois que le ministère n'a pas reçu d'avis. Je crois que cela n'a pas été fait.

**Le sénateur Leblanc:** J'ai une deuxième question. Comment se fait-il alors que le comptable dépose la déclaration d'impôt seulement en 1976, puisque cette compagnie existait depuis de nombreuses années? Il dut y avoir des déclarations d'impôt antérieures à 1976.

**M. Raymond:** Probablement. D'ailleurs le ministère du Revenu national accepte toutes les déclarations d'impôt reçues des compagnies, qu'elles aient été dissoutes ou non, parce que, premièrement, je crois qu'ils n'en sont pas informés. De plus, lorsque le ministère du Revenu national a été avisé de la dissolution, c'est alors qu'il en a informé le comptable.

**[Traduction]**

ing law in 1964. Therefore, since the notices were not followed up the Department announced, in 1967, in the *Canada Gazette*, that the two companies had been dissolved, without the knowledge of the company's administrators or shareholders.

Subsequently, in 1976, the company's accountant wanted to give a report to the Department of National Revenue and was informed by the Department that the two companies had in fact been dissolved. The accountant then informed the lawyer representing Mr. Gagnon at that time. This lawyer contacted Mr. Gagnon and they discussed certain matters, such as how to go about handling the problem. The lawyer advised Mr. Gagnon to put off finding a way to keep the two companies in operation, that is to put the administration of the goods or shares of the two companies into the hands of a public trustee.

At present, the public trustee is waiting for this bill to be adopted by the Senate and the House of Commons in order to transfer the shares of these two companies to the shareholders.

**Senator Leblanc:** But between 1964 and 1967 ...

**Mr. Raymond:** Yes.

**Senator Leblanc:** ... the lawyer was working on the case and should have received notices since they were not sent back to the Department.

**Mr. Raymond:** Yes.

**Senator Leblanc:** This means that Mr. Gagnon did not contact his lawyer at any time during this period.

**Mr. Raymond:** When the lawyer who incorporated the two companies and who handled the file suffered a nervous breakdown, Mr. Gagnon immediately retained the services of another lawyer in 1965.

**Mr. Roger Gagnon (petitioner):** In 1966.

**Mr. Raymond:** Therefore, the other lawyer handled the company's affairs and undertook negotiations at that time.

**Senator Leblanc:** But the other lawyer did not inquire as to whether the affairs of the company were in order and whether income tax returns had been filed?

**Mr. Raymond:** I cannot answer that question. However, I assume that the Department did not receive any notice. I believe that it was not done.

**Senator Leblanc:** I have a second question. How is it then that the accountant only filed an income tax return in 1976, since the company had been in operation for many years? Income tax returns must have been filed prior to 1976.

**Mr. Raymond:** Probably. Moreover, the Department of National Revenue accepts all income tax returns received from companies whether they have been dissolved or not because, first of all, I believe they are not aware of dissolutions. Furthermore, when the Department of National Revenue was informed of the dissolution, it subsequently proceeded to inform the accountant.

[Text]

**Le sénateur Leblanc:** Ce n'est pas tout à fait ma question les deux compagnies opéraient—

**M. Raymond:** Plus ou moins activement.

**Le sénateur Leblanc:** Elles opéraient?

**M. Raymond:** Elles opéraient.

**Le sénateur Leblanc:** Elles étaient en affaires. Elles ont continué à opérer. Alors, elles devaient produire des déclarations d'impôt à tous les ans.

**M. Raymond:** Effectivement.

**Le sénateur Leblanc:** Alors, voici ma question: Comment se fait-il que, si on parle d'une déclaration pour l'année 1976, le ministère du Revenu national dit «non, compagnie dissoute»? Pourquoi cela ne s'est pas produit en 1975, en 1974, en 1973, en 1972, est-ce que la déclaration d'impôt a été produite? Ce qui veut dire que ces gens, durant toute cette période, ne produisaient pas de déclaration d'impôt.

**M. Raymond:** Il faudrait demander ces questions au comptable. Mais, ce n'est pas nécessairement la réponse, car le ministère du Revenu national ne sait peut-être pas que les compagnies ont été dissoutes. Il peut fort bien, à ce moment-là, accepter les rapports d'impôt. Je ne sais pas pertinemment dire—

**The Deputy Chairman:** If they were operating in the normal course, why were they not filing income tax returns each year? Why did they not file one in the year 1976?

**M. Raymond:** Après 1967, les deux compagnies n'ont presque pas eu d'activités. Alors, si le comptable—je ne sais pas si, effectivement le comptable a, pendant la période que les compagnies ont plus ou moins cessé leurs opérations je veux dire, effectivement, qu'elles ont été «peu actives», ou pas actives, des rapports d'impôt ont été soumis. Je ne pourrais dire—

**The Deputy Chairman:** Mr. Gagnon is here, and perhaps he would like to add a word in explanation of that.

**M. Gagnon:** Bien, voici, c'est un ensemble de circonstances malheureuses qui nous a amenés dans ce pétrin.

La compagnie Socam Ltée appartenait à mon épouse. Elle avait pour fonction de collecter des honoraires professionnels. Mon épouse est devenue malade, et elle est décédée en 1966. La compagnie s'est alors vue contester le pouvoir de faire de la collection, et ses clients ont décidé de transférer leurs affaires à une autre compagnie. La compagnie Socam Ltée a donc pratiquement cessé ses activités, puisque c'était son seul champ d'activités.

A ce moment-là, je ne savais pas que l'avocat qui avait incorporé les deux compagnies était devenu malade. Ce n'est que quelques années plus tard que j'ai appris que l'avocat, M. Lemieux, avait fait une dépression nerveuse et qu'il avait fermé son bureau.

Toutefois, j'avais, en 1966-67, confié l'affaire à M. André Villeneuve, et ce n'est que vers 1976, je crois, qu'il a décidé de s'informer, et, afin de régulariser la situation, il a demandé au comptable d'envoyer un état financier au ministère du Revenu

[Traduction]

**Senator Leblanc:** That is not exactly my question. The two companies were operating . . .

**Mr. Raymond:** More or less actively.

**Senator Leblanc:** They were operating?

**Mr. Raymond:** They were operating.

**Senator Leblanc:** They were conducting business. They continued to operate. Therefore, they should have continued filing an income tax return every year.

**Mr. Raymond:** That's true.

**Senator Leblanc:** Therefore, here is my question: How is it that while we speak of an income tax return for 1976, the Department of National Revenue says «no, company dissolved». Why didn't this happen in 1975, in 1974, in 1973, in 1972? Were income tax returns filed? This means that these people were not filing income tax returns during this entire period.

**Mr. Raymond:** You would have to ask the accountant these questions. But, that is not necessarily the answer because the Department of National Revenue perhaps did not know that the companies were dissolved. If that was the case, it had the right to accept the income tax returns. I am not certain that—

**Le vice-président:** S'ils fonctionnaient de façon normale, pourquoi n'ont-ils pas fait une déclaration d'impôt chaque année? Pourquoi ne l'ont-ils pas fait en 1976?

**Mr. Raymond:** After 1967, the two companies conducted virtually no business. Therefore, if the accountant—I do not know if the accountant filed any income tax returns during the period when the companies more or less ceased operations, that is during the period when they conducted little or no business. I couldn't tell you.

**Le vice-président:** M. Gagnon est présent ici et voudrais peut-être dire quelque chose à ce sujet.

**Mr. Gagnon:** Well, our present situation was brought about by a series of unfortunate events.

Socam Ltd. belonged to my wife. It was in the business of collecting professional fees. My wife became ill and died in 1966. The company's authorization to collect was then challenged and its clients decided to transfer their business to another company. Socam Ltd. virtually ceased operating because this was its only area of activity.

At the time, I was not aware that the lawyer who had incorporated the two companies had become ill. It was only several years later that I learned that the lawyer, Mr. Lemieux, had suffered a nervous breakdown and had closed his office.

However, in 1966-67, I transferred the company's affairs to Mr. André Villeneuve and I believe that it was only around 1976 that he decided to bring himself up to date on the matter to set matters straight, he asked the accountant to send a



**[Text]**

national. C'est, si je me rappelle bien, la raison pour laquelle cet état financier fut envoyé en 1976.

J'ai aussi demandé à M. Villeneuve de s'informer auprès du ministère de la Consommation et des Corporations si, effectivement, la charte de la compagnie avait été annulée. Il a alors obtenu une réponse que c'était bien vrai.

De plus, j'ai fait enquête auprès des directeurs des deux compagnies, et aucun des directeurs n'a reçu d'avis au cours des années 1963, 1964, 1965 et 1966, puisque tous les avis semblent avoir été envoyés à l'avocat, et l'associé de M. Lemieux n'a pas jugé à-propos de donner suite à ces avis, ou d'envoyer une réponse au ministère de la Consommation et des Corporations.

C'est au printemps seulement que j'ai rencontré le ministre de la Consommation et des Corporations, l'honorable André Ouellet, à qui j'ai demandé de me fournir des renseignements additionnels. C'est alors que j'ai obtenu la date des avis, et la confirmation de l'affaire.

**Le sénateur Leblanc:** Quelle est l'importance des biens qui se trouvent, à l'heure actuelle, entre les mains de la curatelle?

**Mr. Gagnon:** C'est une affaire d'environ \$200,000.

**Le sénateur Leblanc:** Deux cent milles dollars, alors, c'est très important pour vous de faire revivre les deux compagnies, afin d'obtenir vos biens de \$200,000?

**Mr. Gagnon:** Cela fait aussi partie de la succession de mon épouse. Alors, c'est également pour régler cette affaire-là.

Aucun directeur n'a reçu d'avis, et, pourtant, les adresses des directeurs étaient au dossier.

**Some Hon. Senators:** Question.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, before the question is put, I think perhaps Senator Godfrey should once again, in his own terms, express what it is he proposes.

**Senator Godfrey:** My objection has now been met in that these companies, as I understand it, can be revived administratively under the new Canada Corporations Act.

**Senator Leblanc:** As of when, though?

**Senator Godfrey:** Only those companies that are continuing under the new act, some of which started five years ago. The old act ceases as of December 15 next.

**Senator Leblanc:** So, after December 15 we will have a new mechanism of some sort to deal with those situations?

**Mr. Viets:** Yes, in relation to those companies that are subject to the new act.

**Senator Leblanc:** To the new act only?

**Mr. Viets:** Yes.

**Senator Godfrey:** Those that are not continued.

**[Traduction]**

financial statement to the Department of National Revenue. If I remember correctly, that is the reason why the financial statement was sent in 1976.

I also asked Mr. Villeneuve to check with the Department of Consumer and Corporate Affairs to see whether in fact the company's charter had been cancelled. He found out that this is what had happened.

Furthermore, I checked with the directors of the two companies and neither had received any notice between 1963 and 1966, since it appears that all of the notices were sent to the lawyer and Mr. Lemieux's associate did not feel it was necessary to follow up on them or to send an answer to the Department of Consumer and Corporate Affairs.

It was only in the spring that I met the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable André Ouellet, at which time I asked him to provide me with additional information. I then obtained the date on which the notices had been sent out and confirmation of the details.

**Senator Leblanc:** How much capital is currently tied up in the hands of the public trustee?

**Mr. Gagnon:** Approximately \$200,000.

**Senator Leblanc:** Two hundred thousand dollars. Then it is very important for you to have the two companies revived in order to collect the money?

**Mr. Gagnon:** The money is also part of my wife's estate. So it is also a matter of settling this issue.

Neither director received any notice and yet, their addresses were on file.

**Des voix:** Mettons la question aux voix.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, avant que la question ne soit mise aux voix, je pense que le sénateur Godfrey pourrait peut-être, dans ses propres termes, nous expliquer encore, ce qu'il propose.

**Le sénateur Godfrey:** On a répondu à mon objection puisque ces compagnies, si je comprends bien, peuvent être reconstituées sur le plan administratif en vertu de la nouvelle loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le sénateur Leblanc:** A partir de quand?

**Le sénateur Godfrey:** Seules les compagnies qui continuent leurs affaires aux termes de la nouvelle loi sont visées: certaines avaient commencé leurs activités il y a cinq ans. L'ancienne loi sera abrogée le 15 décembre prochain.

**Le sénateur Leblanc:** Par conséquent, après le 15 décembre il y aura un nouveau mécanisme qui réglera ces situations, n'est-ce pas?

**M. Viets:** Ce sera le cas pour les compagnies qui sont assujetties à la nouvelle loi.

**Le sénateur Leblanc:** Uniquement à la nouvelle loi?

**M. Viets:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Celles qui n'ont pas continué leurs affaires.



[Text]

**Mr. Viets:** There might be some old ones that were dissolved many years ago that might still come up, but I doubt it.

**Senator Godfrey:** I do not think it would be reasonable to have a special amendment to the old act to take care of the odd one. This will not be a continuing problem.

**Mr. du Plessis:** I have a question of Mr. Viets arising out of Senator Godfrey's observation about the lack of provision for revival. In the present act we do have a section that provides for the revival of a company which states that a public corporation is revived as a corporation under the act on the date shown in the Certificate of Revival.

Can you confirm, Mr. Viets, whether or not the revival would be made retroactive under section 202(4), because one of the purposes of this bill, as well as the bill we will be examining immediately afterwards, is not only to revive the corporation but also to revive it retroactive to the date of dissolution, and I am just wondering whether that can be done administratively.

**Mr. Viets:** There is retroactivity in subsection (4) which states:

... and thereafter the corporation, subject to such terms as may be imposed by the Director and to the rights acquired by any person after its dissolution, has all the rights and privileges and is liable for the obligations that it would have had if it had not been dissolved.

So, that is a retroactive provision.

**Mr. du Plessis:** The effect is similar to what we would be doing in these bills.

**Mr. Viets:** Yes, exactly.

**Mr. du Plessis:** As a matter of interest, if somebody neglects to continue it and it is therefore dissolved under the old act, can it then be revived?

**Mr. Viets:** Yes, that was the intent of that.

**Senator Leblanc:** That is Bill S-13. Do we now move on to Bill S-14?

**The Deputy Chairman:** Let us complete Bill S-13 before moving on to Bill S-14.

**Some Hon. Senators:** Question.

**The Deputy Chairman:** Shall I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**M. Viets:** Il pourrait s'agir d'anciennes compagnies qui ont été dissoutes il y a de nombreuses années, ce dont je doute fort.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne crois pas qu'il serait raisonnable de présenter un amendement spécial à l'ancienne loi afin de traiter d'un cas singulier. Ce problème ne persistera pas.

**M. du Plessis:** Il y a une question de M. Viets découlant d'une observation du sénateur Godfrey sur l'absence de disposition portant sur la reconstitution. Dans la loi actuelle il y a une disposition qui traite de la reconstitution d'une compagnie et qui stipule que la compagnie est reconstituée en société régie par la loi à la date figurant sur le certificat.

Pouvez-vous confirmer, monsieur Viets, si cette reconstitution serait ou non rétroactive aux termes du paragraphe 202(4), car l'un des objectifs du projet de loi et de celui que nous étudierons immédiatement par la suite, n'est pas uniquement de reconstituer la société mais également la reconstituer rétroactivement à la date de dissolution; en outre, je me demande si on peut procéder ainsi sur le plan administratif.

**M. Viets:** Le paragraphe (4) porte sur la rétroactivité et stipule que:

... et recouvre dès lors, sous réserve des modalités raisonnables imposées par le Directeur et des droits acquis après sa dissolution par toute personne, ses droits, privilèges et obligations antérieurs.

Par conséquent, il y a une disposition portant sur la rétroactivité.

**M. du Plessis:** La portée est la même que celle de ces projets de loi.

**M. Viets:** Exactement.

**M. du Plessis:** Soit dit en passant, si quelqu'un néglige de continuer les affaires et si la compagnie est par conséquent dissoute en vertu de l'ancienne loi, peut-elle être reconstituée?

**M. Viets:** Oui, c'était l'objectif du projet de loi.

**Le sénateur Leblanc:** C'est le bill S-13. Passons maintenant à l'étude du bill S-14?

**Le vice-président:** Terminons le bill S-13 avant de passer au bill S-14.

**Des voix:** Mettons la question aux voix.

**Le vice-président:** Dois-je rapporter ce projet de loi sans amendement?

**Des voix:** Adopté.









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Pierre Raymond, Solicitor for the petitioner;  
Mr. Roger Gagnon, Petitioner.

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. R. Digby Viets, Legal Advisor.

M<sup>c</sup> Pierre Raymond, procureur du pétitionnaire;  
M. Roger Gagnon, pétitionnaire.

*Ministère de la consommation et des corporations:*

M. R. Digby Viets, conseiller légal.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

( SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable CARL GOLDENBERG

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Thursday, November 13, 1980

Le jeudi 13 novembre 1980

Issue No. 5

Fascicule n° 5

**Complete Proceedings on**  
Bill S-14 intituled: "An Act to revive  
Tremus Industries Limited"

**Seul et unique fascicule sur**  
Bill S-14 intitulé: «Loi reconstituant  
Tremus Industries Limited»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Hon. H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Hon. Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

\* *Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, November 12, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill S-14, intituled: "An Act to revive Tremus Industries Limited", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 novembre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le Bill S-14, intitulé: «Loi reconstituant Tremus Industries Limited», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 13, 1980  
(7)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:40 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator Donahoe, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Deschatelets, Donahoe, Frith, Godfrey, Langlois, Leblanc, Smith. (7)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Pierre Raymond, Solicitor for the petitioner;

Mr. Edward P. McGovern, Petitioner;

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. R. Digby Viets, Legal Advisor.

The Committee examined Bill S-14 intituled: "An Act to revive Tremus Industries Limited".

The witnesses answered questions.

On motion duly put it was Agreed that the Chairman report the Bill without amendment.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 NOVEMBRE 1980  
(7)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 40, sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Deschatelets, Donahoe, Frith, Godfrey, Langlois, Leblanc, Smith. (7)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Pierre Raymond, procureur du pétitionnaire;

M. Edward P. McGovern, pétitionnaire.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. R. Digby Viets, conseiller juridique.

Le Comité étudie le bill S-14, intitulé: «Loi reconstituant Tremus Industries Limited».

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion dûment mise aux voix, il est convenu que le président fasse rapport du bill sans amendement.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 13, 1980

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-14 intituled: "An Act to revive Tremus Industries Limited", has, in obedience to its order of reference of Wednesday, November 12, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Richard A. Donahoe

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 13 novembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déferé le Bill S-14 intitulé: «Loi reconstituant Tremus Industries Limited», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 12 novembre 1980, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 13, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-14, to revive Tremus Industries Limited, met this day at 11.45 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we now turn to consideration of Bill S-14.

I would like a short explanation of the circumstances surrounding the matter before us. Perhaps you could give us a brief explanation as to why the bill is necessary.

**Mr. Pierre Raymond, Solicitor for the Petitioner:** The reason for the dissolution of the company is that the annual returns were not filed with the department when required. The department had sent the notices and the forms to the directors, but these were returned to the department because of wrong addresses.

**The Deputy Chairman:** Indicating that they had not been received by the people to whom they had been addressed?

**Mr. Raymond:** Exactly. Earlier this year, Mr. McGovern, the main shareholder of the company, attempted to sell some shares, and it was found that the company had been dissolved. We found this when we asked for a certificate of good standing from the department, so we are asking to have the company revived.

**The Deputy Chairman:** Thank you. Now Mr. McGovern.

**Mr. Edward P. McGovern, Petitioner:** Mr. Chairman, the company is a rather small one and the administrator who was our secretary as well, Major Anderson, died. Inasmuch as he was a bachelor, the house was vacant. I presume that whatever mail was addressed to him would have been returned to the originator or thrown into the garbage if it was not registered.

**Senator Deschatelets:** The notice of the department was sent to the secretary, Major Anderson, is that right, at his address? And was that address the headquarters of the company?

**Mr. McGovern:** Yes.

**Senator Deschatelets:** And it was so recognized?

**Mr. McGovern:** Yes.

**Senator Deschatelets:** The department would have been so informed in that case.

**The Deputy Chairman:** How did you learn that the company had in fact been dissolved?

**Mr. McGovern:** We gave the work of preparing the shareholders' agreement and the sale of the shares to our solicitors, and they informed us that we did not exist at the time. That is the first knowledge we had that we were in default.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des questions juridiques et constitutionnelles, auquel a été soumis le bill S-14, Loi reconstituant Tremus Industries Limited, se réunit aujourd'hui à 11 h 45 pour étudier le bill en question.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à l'étude du bill S-14.

J'aimerais avoir une brève explication des circonstances qui entourent la question dont nous sommes saisis. Peut-être pourriez-vous m'expliquer brièvement la nécessité du bill.

**M. Pierre Raymond, conseiller juridique du pétitionnaire:** Cette compagnie a été dissoute parce que les détails concernant ses recettes annuelles n'ont pas été déposés auprès du Ministère lorsqu'il le fallait. Le Ministère avait envoyé des avis et des formules aux dirigeants, mais ils lui ont été retournés parce que l'adresse n'était pas exacte.

**Le vice-président:** Ce qui veut dire qu'ils n'ont pas été reçus par les destinataires?

**M. Raymond:** Exactement. Cette année, M. McGovern, le principal actionnaire de la société, a essayé de vendre certaines actions, et il a découvert que la société avait été dissoute. C'est ce que nous avons découvert lorsque nous avons demandé au Ministère de nous fournir un certificat de bon état financier et c'est pourquoi nous demandons à ce que la compagnie soit reconstituée.

**Le vice-président:** Merci. Nous entendrons maintenant M. McGovern.

**M. Edward P. McGovern, pétitionnaire:** Monsieur le président, il s'agit d'une compagnie plutôt restreinte et l'administrateur qui était en même temps notre secrétaire, le Major Anderson, est décédé. Comme il était célibataire, la maison était sans occupant. Je présume que tout courrier qui lui était adressé aurait dû être retourné à l'expéditeur ou jeté s'il n'était pas recommandé.

**Le sénateur Deschatelets:** L'avis du Ministère a été envoyé au secrétaire, le Major Anderson, à son adresse, n'est-ce pas? Était-ce aussi l'adresse du siège social de la société?

**M. McGovern:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Et cela était-il un fait reconnu?

**M. McGovern:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Le Ministère en aurait été informé dans ce cas.

**Le vice-président:** Comment avez-vous appris que la compagnie avait été effectivement dissoute?

**M. McGovern:** Nous avons confié la tâche de préparer l'entente des actionnaires et la vente des parts à un conseiller juridique, et on nous a informés que nous n'existions plus. C'est à ce moment-là que nous avons appris que nous étions en défaut.

[Text]

**Senator Deschatelets:** There are, I presume, three shareholders in the company and not more than that.

**Mr. McGovern:** Just three—my wife, my brother and myself.

**The Deputy Chairman:** Is there anything further you wish to ask?

Are you ready for the question? Is it your pleasure that I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Il n'y a je présume que trois actionnaires dans cette compagnie.

**M. McGovern:** Seulement trois: ma femme, mon frère et moi-même.

**Le vice-président:** Aimerez-vous ajouter autre chose?

Êtes-vous prêt pour la question? Consentez-vous à ce que je rapporte le bill sans amendement?

**Des voix:** Accepté.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Pierre Raymond, Solicitor for the petitioner;  
Mr. Edward P. McGovern, Petitioner.

M<sup>e</sup> Pierre Raymond, procureur du pétitionnaire;  
M. Edward P. McGovern, pétitionnaire.





First Session  
Thirty-second Parliament

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

DEPOSITORY LIBRARY

Thursday, November 20, 1980

Le jeudi 20 novembre 1980

Issue No. 6

Fascicule n° 6

**First Proceedings on:**

“Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970”

**Premier-fascicule concernant:**

«Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, July 9, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the  
Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the document entitled “Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970”, tabled in the Senate this day, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 9 juillet  
1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le document intitulé: «Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures», déposé au Sénat aujourd'hui, soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 20, 1980

(8)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10.35 a.m., the Honourable Senator Richard A. Donahoe, Deputy Chairman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Godfrey, Langlois, Leblanc, Nurgitz, Robichaud and Smith. (9)

*In attendance:* Mr. J. P. J. Maingot, Q. C., Law Clerk and Parliamentary Counsel to the House of Commons. Mrs. Louise Meagher, Assistant to the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Justice, Legislation:*

Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel;  
Mr. G. Laurin, Legislative Counsel.

*From the Canada Mortgage and Housing Corporation:*

Mr. Robert Fowler, Director, Legal Services.

The Committee considered a document, entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970".

Mr. Gérard Bertrand made an opening statement and the witnesses answered questions.

At 11.45 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 NOVEMBRE 1980

(8)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Richard Donahoe (vice-président).

*Membres du Sous-comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Godfrey, Langlois, Leblanc, Nurgitz, Robichaud et Smith. (9)

*Aussi présent:* M. J. P. J. Maingot, c.r., légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes. M<sup>me</sup> Louise Meagher, adjoint et conseiller parlementaire du Sénat.

*Témoins:**Du ministère de la Justice, Législation:*

M. Gérard Bertrand, conseiller législatif en chef;  
M. G. Laurin, conseiller législatif.

*De la Société centrale d'hypothèques et de logement:*

M. Robert Fowler, directeur, Services juridiques.

Le Comité étudie un document intitulé: «Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs, et à faire que certaines modifications mineures et ne prêtant pas à controverse dans les statuts révisés du Canada de 1970 et certaines lois postérieures».

M. Gérard Bertrand fait une déclaration préliminaire et les témoins répondent aux questions.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 20, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10.30 a.m. to consider proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors, and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other acts subsequent to 1970.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we have met here this morning to consider a proposal to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors, and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other acts subsequent thereto.

I am told that the procedure that will be followed will eventually mean that, if it meets with the approval of this committee and of the corresponding committee in the House of Commons, it will be presented in a bill form and an act will be proposed which will possibly or probably be granted the euphonious title of Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 1980.

We have with us here this morning Mr. Bertrand, who is Chief Legislative Counsel for the Department of Justice, and who was charged with some responsibility in this matter of trying to see that this is translated into legislation.

Senator Deschatelets?

**Senator Deschatelets:** Before we proceed, may I say that I just examined the first two pages of this and I had had enough and laid it aside.

**The Deputy Chairman:** I thought you would be more persevering, to tell you the truth.

**Senator Deschatelets:** I would like to know the reason why a document such as this, which, after approval, you say will be introduced as a bill, is not being examined by your joint committee, Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I understand that, because of the work of our committee, there are amendments which appear in here. I am advised by our counsel that, because of the fact of enabling clauses, there are amendments to the Cooperative Credit Associations Act, the Loan Companies Act, the Pension Benefits Standards Act, the Trust Companies Act, the Canadian and British Insurance Companies Act and the Public Service Superannuation Act. Therefore, some of the anomalies and defects which have appeared here are the result of the work of our committee.

**The Deputy Chairman:** Does your committee review all the statutes?

**Senator Godfrey:** No, only the regulations.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier des propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous nous réunissons ce matin pour étudier des propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures.

Je crois comprendre que, conformément à la procédure que nous allons suivre, si ces propositions rencontrent l'approbation du comité correspondant à la Chambre des communes, elles prendront la forme d'un bill, et la loi porterait le titre de «loi corrective de 1980».

Nous accueillons parmi nous ce matin M. Bertrand, premier conseiller législatif du ministère de la Justice à qui l'on a confié la responsabilité d'intégrer ces propositions à la loi.

Sénateur Deschatelets?

**Le sénateur Deschatelets:** J'aimerais simplement dire, avant de commencer nos travaux, que j'ai examiné les deux premières pages de ces propositions, que cela m'a suffi et que je les ai mises de côté.

**Le vice-président:** Franchement, je vous croyais plus persévérant.

**Le sénateur Deschatelets:** J'aimerais savoir pourquoi un document comme celui-ci qui, comme vous venez de le dire, sera déposé sous forme de projet de loi après avoir rencontré l'approbation du comité, ne fait pas l'objet d'un examen par votre comité mixte, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois comprendre que certaines modifications nous sont confiées en raison de la nature du travail de notre comité. Notre conseiller juridique m'a expliqué qu'en raison de l'existence de certaines dispositions habilitantes, des modifications seraient apportées à la Loi sur les associations coopératives de crédit, la Loi sur les compagnies de prêts, la Loi sur les normes de prestations de pension, la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques et la Loi sur la pension de la Fonction publique. En d'autres termes, certaines anomalies et fautes qui y figurent sont le résultat des travaux de notre comité.

**Le vice-président:** Votre comité passe-t-il tous les statuts en revue?

**Le sénateur Godfrey:** Non, seulement les règlements.



[Text]

**The Deputy Chairman:** That is what I thought.

**Senator Godfrey:** But then, when we were looking at the regulations, we looked back at the enabling clauses in the statutes and said, "Look, those enabling clauses do not permit you to make the regulations. You have two choices: either you cancel the regulations or obtain the proper enabling clauses."

**The Deputy Chairman:** So that your look at the statute would arise out of your approval of the regulations?

**Senator Godfrey:** Out of the regulations, yes. It may be the result, but there is no way that we are competent really to look at a lot of these things.

**The Deputy Chairman:** Then perhaps, Mr. Bertrand, you would favour the committee with your views on what is going on and what should go on.

**Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel, Department of Justice:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Monsieur le président, honorables sénateurs, vous avez devant vous aujourd'hui des propositions de modifications à inclure dans la troisième loi corrective.

Comme vous le savez, la première loi corrective a reçu la Sanction royale le 29 juin 1977, et la deuxième le 12 avril 1978.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de vous expliquer la procédure concernant les lois correctives. Je pense que, à la réunion précédente du comité, vous en avez été mis au courant. J'aimerais quand même mentionner quelques caractéristiques de cette procédure.

The purpose of the Miscellaneous Statute Law Amendment program is to place periodically before Parliament, at one time and in one bill, amendments of a non-controversial and uncomplicated nature to many statutes. To ensure that the contents of the bill are truly non-controversial, a special procedure has been devised. The procedure is that proposals for a bill are tabled in both houses, and examined by a committee of each house, before the bill is introduced for First Reading. In the Commons it is the Standing Committee on Justice and Legal Affairs that examines the proposals. An essential feature of the program is that if any member of one of the committees objects to a proposal, that proposal is dropped and does not find its way into the bill; in other words, the bill contains only proposals that have received the unanimous approval of both committees.

Monsieur le président, les propositions de modifications de la troisième loi corrective, qui sont devant vous aujourd'hui, ont été déposées devant les deux Chambres le 9 juillet dernier.

Je tiens à informer le comité que le comité permanent de la Chambre des communes a déjà terminé son examen des propositions et les a approuvées sous réserve des sanctions suivantes.

Il a recommandé que la proposition n° 6 concernant la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* soit retranchée, et que les propositions 16, 47 et 49, concernant la *Loi sur l'organisation de l'alimentation et de l'agriculture des Nations Unies*, la loi...

[Traduction]

**Le vice-président:** C'est bien ce que je pensais.

**Le sénateur Godfrey:** Mais lorsque nous nous sommes penchés sur les règlements, nous avons examiné les dispositions habilitantes des statuts et avons conclu que ces dernières ne prévoyaient pas l'élaboration de règlements. Il y a alors deux solutions, soit d'annuler le règlement, soit d'obtenir les dispositions habilitantes nécessaires.

**Le vice-président:** Vous ne vous penchez donc sur les statuts qu'après avoir approuvé le règlement?

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact, mais nous n'avons pas vraiment les compétences nécessaires pour examiner tous ces statuts.

**Le vice-président:** Monsieur Bertrand, pourriez-vous donner votre avis au Comité sur ce qui se passe et ce qui devrait se passer.

**M. Gérard Bertrand, c.r., premier conseiller législatif, ministère de la Justice:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Mr. Chairman, honourable senators, you have before you today proposals for amendments to be included in the third Miscellaneous Statute Law Amendment Act.

As you are aware, the first Miscellaneous Statute Law Amendment Act received royal assent on June 29, 1977 and the second, on April 12, 1978.

I do not think it is really necessary to explain to you the procedure regarding miscellaneous statute law amendment acts. I believe that you were informed of that at the last meeting of this committee. I would still like to mention some of the aspects of this procedure.

Le but d'une loi corrective est de déposer régulièrement au Parlement, en une seule fois et sous forme d'un seul projet de loi, des modifications mineures et non controversables à de nombreux statuts. Afin d'assurer que la teneur de ce projet de loi est vraiment non controversable, une procédure spéciale a été mise au point. Voici comment on procède: les propositions devant être incluses dans un projet de loi de cette nature sont déposées dans les deux chambres et examinées par un comité de chaque chambre avant que le bill ne soit présenté pour la première lecture. A la Chambre des communes, c'est le Comité permanent de la justice et des questions juridiques qui se penche sur ces propositions. L'un des aspects essentiels de cette procédure est que dans le cas où un membre d'un de ces comités s'oppose à une proposition, cette dernière est abandonnée et ne figure pas dans le projet de loi. En d'autres termes, ce projet de loi ne contient que les propositions qui ont reçu l'approbation unanime des deux comités.

Mr. Chairman, the proposals for amendments to be included in the third Miscellaneous Statute Law Amendment Act which are before you today were tabled at both Houses last July 9.

I wish to inform this committee that the Standing Commons Committee has already finished its review of these proposals and gave its approval subject to the following changes.

It is recommended that proposal no. 6 on the *Combines Investigation Act* be dropped and that proposals nos. 16, 47 et 49 on the *Food and Agriculture Organization of the United Nations Act*, the...



[Text]

**The Deputy Chairman:** May I have those numbers again? 16...?

**Mr. Bertrand:** 47 and 49.

**The Deputy Chairman:** Thank you.

**Mr. Bertrand:** And I have a copy of the reports of the House for distribution, Mr. Chairman, if I am allowed to give them to the members.

**The Deputy Chairman:** At the appropriate moment, yes.

**M. Bertrand:** La *Loi sur l'organisation de l'alimentation et de l'agriculture des Nations Unies*, la *Loi sur le transfèrement des délinquants*, et la *Loi de 1971 sur l'assurance chômage* soient modifiées.

Mr. Chairman, since that study by the standing committee of the House, three new proposals have emerged, which, in view of their nature, I would hope could be considered by the committee along with those now before you. One will amend the Adjustment of Accounts Act to take into account an amendment to the Unemployment Insurance Act, 1971, made by an act enacted after the Adjustment of Accounts Act had been passed. Another would amend the Canada Elections Act to stop certain appeals lying from any judge of the Court of Queen's Bench for New Brunswick or Alberta to be heard by a judge of the same court. And a third would amend the Lord's Day Act to make lawful on Indian reserves certain activities that are otherwise lawful in the provinces in which they are located.

In the case of the Canada Elections Act the proposal is as a result of a request of the Province of New Brunswick, and the Chief Justice of the Court of Queen's Bench for Alberta.

In the case of the Lord's Day Act the problem was brought to the attention of the Department of Justice by the Province of Alberta. I understand also that the Minister of Consumer and Corporate Affairs wishes the committee to consider a proposal concerning the Copyright Act.

Should the committee decide to examine these new proposals at this time and find one or more of them suitable for the Miscellaneous Statute Law Amendment bill, steps will then be taken to ensure that the Commons standing committee is made aware of them before a bill is brought forward in the usual way.

I wish to thank you, Mr. Chairman, and members of your committee.

**The Deputy Chairman:** What is the wish of the committee with respect to these suggestions? I presume we are going to look at the bill in whatever mode you decide you want to look at it, and the suggestion that these three new amendments be considered for inclusion in the bill. What is your opinion on that?

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, are we going to go all through this, to read this right through?

[Traduction]

**Le vice-président:** Pourriez-vous répéter ces numéros? 16...?

**M. Bertrand:** 47 et 49.

**Le vice-président:** Merci beaucoup.

**M. Bertrand:** J'ai des copies du rapport de la Chambre à faire distribuer, Monsieur le président, si vous me permettez de les remettre aux membres.

**Le vice-président:** Au moment voulu, oui.

**Mr. Bertrand:** The *Food and Agriculture Organization of the United Nations Act*, the *Transfer of Offenders Act*, and the *Unemployment Insurance Act, 1971* be amended.

Monsieur le président, depuis l'étude effectuée par le Comité permanent de la Chambre, trois nouvelles propositions ont été élaborées et, compte tenu de leur nature, j'espère que le comité pourra également les étudier. L'une modifie la Loi sur la régularisation des comptes pour tenir compte d'une modification apportée à la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage après la mise en vigueur de celle-ci. Une autre proposition modifie la Loi électorale du Canada de manière à empêcher certains appels de décision émanant d'un juge de la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick ou de l'Alberta d'être entendus par un juge de la même cour. Et la troisième proposition modifie la Loi sur le dimanche de manière à rendre légales certaines activités interdites à l'heure actuelle dans des réserves indiennes, activités qui sont autorisées dans les provinces où ces dernières sont situées.

Dans le cas de la Loi électorale du Canada, la proposition est le résultat d'une demande provenant de la province du Nouveau-Brunswick et du juge en chef de la cour du banc de la Reine de l'Alberta.

Et en ce qui concerne la Loi sur le dimanche, c'est la province de l'Alberta qui a attiré l'attention du ministère de la Justice sur ce problème. Je crois également savoir que le ministre de la Consommation et des Corporations aimerait que le comité étudie une proposition concernant la Loi sur le droit d'auteur.

Si le comité décide de se pencher sur ces nouvelles propositions maintenant et estime que l'une ou plusieurs d'entre elles devraient être incluses dans la nouvelle loi corrective, les mesures nécessaires seront prises pour que le Comité permanent de la Chambre en soit saisi avant que le projet de loi soit déposé de la façon habituelle.

Je vous remercie, Monsieur le président, ainsi que les membres de votre comité.

**Le vice-président:** Que pense le comité de ces propositions? Il appartient aux membres de décider comment nous examinerons ce projet de loi et si nous allons considérer l'opportunité d'y inclure ces trois nouvelles modifications. Qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, allons-nous passer tout ce document en revue?

[Text]

**The Deputy Chairman:** We are going to do, senator, exactly what the committee decides it wants to do. The chairman will adopt whatever procedure the committee proposes and agrees upon.

**Senator Robichaud:** I feel exactly the way that my colleague Senator Deschatelets feels. I think it would be wasting a lot of time and duplicating some effort if we had to read all this. It has been scrutinized, apparently, already by experts, so what is the use of our going through all this now?

**The Deputy Chairman:** We have heard two views. Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** I just think that if anybody had had an objection to one of these being passed it would have been brought to our attention, or unless somebody here has something to which he objects or there is some particular thing that they want to bring out, we should just go ahead and approve it; otherwise there is no point in our reading all this.

**The Deputy Chairman:** I do not know how much interest it has evoked, but certainly the proposition has been forward for a long time. It was back last July when this draft was presented.

**Senator Deschatelets:** Perhaps, Mr. Chairman, the witness could give us some views regarding some of these sections which might be more important than others. I presume that we could perhaps forget, as we go along, those sections which are less important; it may be a matter of rewording or something. In your view, could you mention a list of the sections which, in your view, would be important for us to examine?

**Senator Godfrey:** Could I also make another suggestion? Perhaps the witness has heard some objections from outside people as to any of these sections that may not have been brought to the attention of the committee. Has anyone objected to any of these?

**The Deputy Chairman:** Talking about witnesses, I would like to explain that there are others here besides Mr. Bertrand. I understand that there are representatives present from the Department of National Health and Welfare, and from the Canada Mortgage and Housing Corporation; and, of course, there are a number of representatives of the departmental legal services branches. I think we might address the question you are suggesting to all of those people, and ask them to indicate whether they have some observations to make. Mr. Bertrand?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, it would be very difficult for me to tell members of the committee what is important and what is not important. The proposals, for the most part, are non-substantive.

To answer the question of Senator Godfrey, we have not heard any objections to these proposals since they were made public last July. The preliminary scrutiny made by the officials has been as exhaustive as possible, and I wish to say that the standing committee of the House of Commons very carefully went through each of these proposals last July.

[Traduction]

**Le vice-président:** Nous procéderons, monsieur le sénateur, exactement selon les désirs du Comité. Le président appliquera la procédure que proposera et adoptera le Comité.

**Le sénateur Robichaud:** Je partage tout à fait l'avis de mon collègue, le sénateur Deschatelets. Il me semble que si nous passons en revue ce document au complet, il y aura perte de temps et double emploi. Si ce travail a déjà été fait par des experts, à quoi sert-il de le refaire maintenant?

**Le vice-président:** Nous avons entendu deux points de vue. Quel est votre avis, sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que si quelqu'un s'opposait à l'adoption d'une de ces modifications, nous en aurions eu vent, et à moins que quelqu'un ici ne s'oppose à une proposition quelconque ou ait envie de signaler un aspect particulier, il me semble que nous devrions les approuver telles quelles. Dans le cas contraire, je ne vois pas l'utilité de revoir toutes ces propositions une à une.

**Le vice-président:** Je ne sais pas quel degré d'intérêt il a pu susciter, mais cet ensemble de propositions existe depuis longtemps déjà. En effet, un projet a été soumis en juillet dernier.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, j'aimerais que le témoin nous donne son avis sur les dispositions les plus importantes. Nous pourrions laisser de côté les moins importantes, comme les modifications de libellé. Pourriez-vous nous donner une liste des dispositions importantes qui, selon vous, méritent notre considération?

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je faire une autre suggestion? Le témoin peut-il nous dire s'il a entendu des objections de l'extérieur quant à certaines de ces dispositions et dont le Comité ne serait pas au courant?

**Le vice-président:** J'aimerais souligner le fait qu'il y en a d'autres témoins ici, à part M. Bertrand. Je crois en effet savoir que nous avons parmi nous des représentants du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et, bien sûr, quelques représentants des services juridiques des divers ministères. Votre question devrait s'adresser à tous ces témoins et nous devrions les inviter à donner leur avis. Monsieur Bertrand?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je ne saurais dire aux membres du Comité quelles propositions sont importantes et quelles ne le sont pas. En effet, la plupart ne sont pas des questions de fond.

Pour répondre à la question du sénateur Godfrey, nous n'avons entendu aucune opposition à l'égard de ces propositions depuis qu'elles ont été rendues publiques en juillet dernier. Les enquêtes préliminaires effectuées par les hauts fonctionnaires ont été aussi exhaustives que possible, et le Comité permanent de la Chambre s'est penché sérieusement sur chacune d'entre elles en juillet dernier.



*[Text]*

As to the presence here of representatives from the legal services of the various departments affected by these proposals, they are just here in case one of the members of this committee would have an objection to one of the proposals, so that, rather than wasting the time of the committee, we would have right here the people who could answer the question.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, does that mean that the departments that are represented here have no objection to the items that are set out here?

**Mr. Bertrand:** Perhaps I should explain that the way these proposals are collected is following letters which are sent to members of the Senate, members of the House of Commons, to ministers of the Crown, to deputy ministers, to law associations, to professional organizations like the Canadian Bar Association, to the Attorneys-General of the provinces and members of the judiciary as well. We are trying to canvass all people to ask that they bring to our attention what they consider to be anomalies, inconsistencies, archaisms or errors in the statutes of Canada. It is a minor but important law reform program, in the sense that it permits, in a relatively easy manner, the updating of the statutes of Canada, and correcting mistakes or anomalies that might have crept into them in the normal course of events. Therefore, all the proposals here have been approved by the officials and departments and ministers responsible for these acts of Parliament, and to my knowledge (and we would have been told) no-one has objected to what is here, except for that one section that was struck out by the standing committee of the House of Commons, and the three other proposals which have been modified.

**Senator Deschatelets:** Again, it is not very clear in my mind why we are being asked to examine this this morning, and I will tell you why. You have told me that at some stage these proposals will become a bill which will be considered, of course, in both houses, so it is a matter which will come before the Senate.

**The Deputy Chairman:** And in that form, senator, it would avoid a proliferation of bills.

**Senator Deschatelets:** On second reading we will discuss the principle of this; we will have all the details given by a senator, and then it will come before us in committee.

**Mr. Bertrand:** In the case of the two previous bills, Senator Deschatelets, the formal approval of the House and of the Senate has been given at all stages. The last time in the House of Commons it took three minutes to get it all done in one stage, and in the Senate it was introduced one day—I think it was a Tuesday or a Wednesday—and it was ready, because that bill is actually a bill which has been first approved by members of Parliament, they are the final judges, contrary to an ordinary Government bill, the members of Parliament are the final judges of what goes in the bill. So when it comes back, the procedure of passing it becomes a mere formality.

*[Traduction]*

Les représentants des services juridiques des divers ministères touchés par ces propositions sont venus simplement au cas où l'un des membres du Comité aurait une objection à formuler quant à l'une de ces propositions, ce qui permettrait d'y répondre rapidement et éviterait de gaspiller le temps du Comité.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, cela veut-il dire que les ministères représentés ici ne s'opposent à aucune des propositions incluses dans le document dont nous sommes saisis?

**M. Bertrand:** Je tiens à signaler que ces propositions ont été élaborées à la suite d'un sondage effectué auprès des sénateurs, des députés de la Chambre des communes, des Ministres de la Couronne, des sous-ministres, des associations juridiques, des organisations professionnelles comme l'Association canadienne du Barreau, des procureurs-généraux des provinces ainsi que des membres du judiciaire. Nous avons demandé à toutes ces personnes d'attirer notre attention sur tous les archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs qu'elles ont relevés dans les statuts du Canada. C'est un programme de réforme de loi assez mineur, mais très important, car il permet la mise à jour, de façon relativement facile, des statuts du Canada et de corriger toute erreur ou anomalie susceptible de s'y être glissée dans le cours normal des choses. Par conséquent, toutes ces propositions ont été approuvées par les hauts fonctionnaires, les ministères et ministres responsables de ces lois du Parlement. A ma connaissance (et je pense que j'aurais été prévenu) personne ne s'est opposé à aucune de ces propositions, mises à part celle qui a été rejetée par le comité permanent de la Chambre des communes, et les trois autres propositions qui ont été modifiées.

**Le sénateur Deschatelets:** Je me répète peut-être, mais je ne comprends pas pourquoi on nous demande de nous pencher sur ces propositions ce matin et je m'explique. Vous nous avez dit que ces propositions prendraient, à un moment donné, la forme d'un projet de loi qui serait étudié, bien entendu, par les deux Chambres. C'est donc une question dont sera saisi le Sénat.

**Le vice-président:** C'est une façon, monsieur le sénateur, d'éviter une pléthore de projets de loi.

**Le sénateur Deschatelets:** A la deuxième lecture, nous discuterons du principe sous-jacent. Un sénateur nous fournira tous les détails voulus—et le projet de loi sera alors renvoyé en comité.

**M. Bertrand:** Dans le cas des deux projets de loi précédents, sénateur Deschatelets, l'approbation officielle de la Chambre et du Sénat a été donnée à toutes les étapes. La dernière fois, il a fallu trois minutes à la Chambre des communes pour régler le tout en une seule étape et au Sénat, le projet de loi a été déposé un mardi ou un mercredi, et il était prêt. En effet, ce projet de loi a, à toutes fins pratiques, déjà reçu l'approbation des députés qui sont les derniers juges, car contrairement à la pratique pour les projets de loi ordinaires, ce sont les députés qui sont les derniers juges des propositions qui figurent dans ce projet de loi. Alors lorsqu'il nous revient, la procédure d'adoption est une simple formalité.



[Text]

**Senator Godfrey:** This procedure permits any one senator or any one member of the House of Commons to be there and make changes, which he does not have the right to do in a bill later. That is the way it really works.

**Senator Deschatelets:** And we might take advantage of this because the bill, too, might disappear.

**Senator Godfrey:** Later on. I looked up the Statutory Instruments Act, in which I am interested, and I see they have an earth-shaking change here: the reference to the Court Martial Appeal Court is now changed to the Court Martial Appeal Court of Canada. It is a change in its title.

**The Deputy Chairman:** It encourages us to believe that Canada still exists.

**Senator Godfrey:** I am satisfied with the change so far as that statute is concerned, and I suppose that anybody who has a particular interest in any other bill will have looked it up and seen that it is perfectly all right. So that unless somebody has a specific objection, I think we might just as well approve the thing.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, as a member of this committee, I have absolutely no objection to passing the bill *holus bolus*.

**The Deputy Chairman:** Do you move that that is what the committee do?

**Senator Robichaud:** I make that motion.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, just very quickly, I too took a quick look at it yesterday, and it appears to be really housekeeping. After I had read about fifteen pages I was worried that I was reading things I did not understand, and my question really is: How often is this done?

**The Deputy Chairman:** Mr. Bertrand, will you answer that please?

**Mr. Bertrand:** Ideally we would like it to be every year. We have not done it since 1978 because there were two general elections, so there would not be the normal rate of parliamentary debate going on. This is why the present one is rather bulky, because we have their proposals in there for the last two years, but next year it will be much shorter and much simpler.

**Senator Nurgitz:** I did not mean to interfere with the motion that is on the floor.

**The Deputy Chairman:** No, that is all right. It is moved that we approve of the—

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I do not think anyone would have any objection if we just had a look at least at a clause which might affect the senators, clause 44. Could we have some explanation, please?

**The Deputy Chairman:** Which one is that, senator?

**Senator Deschatelets:** Page 13, clause 44 here in the photostat I have.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Cette procédure permet aux sénateurs et aux députés, selon le cas, de proposer des changements, ce qu'ils n'ont pas le droit de faire plus tard, à l'étape du projet de loi. C'est la procédure qui le veut.

**Le sénateur Deschatelets:** Et nous devrions en profiter car il se peut également que le projet disparaisse.

**Le sénateur Godfrey:** Plus tard. J'ai examiné la Loi sur les textes réglementaires qui m'intéresse beaucoup et j'ai constaté qu'on proposait un très grand changement. On propose en effet de modifier le titre de la cour d'appel de la cour martiale pour l'appeler cour d'appel de la cour martiale du Canada. C'est tout.

**Le vice-président:** Cela nous rassure sur l'existence du Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne m'oppose pas à ce changement, et je présume que si quelqu'un s'intéresse à un autre projet de loi en particulier, il l'a déjà examiné et est d'accord avec les propositions dont nous sommes saisis. Alors, à moins que quelqu'un ait une objection précise à formuler, il me semble que nous devrions tout simplement approuver ce document.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, en tant que membre de ce comité, je n'ai absolument aucune objection à l'adoption de ce projet de loi tel quel.

**Le vice-président:** Voulez-vous en faire une motion?

**Le sénateur Robichaud:** J'en fais la motion.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le président, si vous me permettez une brève intervention, j'y ai jeté un coup d'œil hier et il me semble que ce soit une question de régie interne. J'en ai lu une quinzaine de pages et je m'inquiète de n'y avoir rien compris. Je voudrais savoir si une telle mesure revient souvent?

**Le vice-président:** Monsieur Bertrand, voulez-vous répondre à cette question, je vous prie?

**M. Bertrand:** Idéalement, c'est une mesure que nous devrions prendre chaque année. Nous ne l'avons pas fait depuis 1978 parce qu'il y a eu deux élections générales depuis et que les travaux du Parlement n'avaient pas pris leur rythme normal. Le présent document est donc très épais, car nous avons ici des propositions des deux dernières années. Mais l'année prochaine, il sera beaucoup plus court et simple.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais je ne voulais pas m'adresser à la motion dont nous sommes maintenant saisis.

**Le vice-président:** Ce n'est pas grave. Il est proposé d'adopter...

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, je doute qu'on s'oppose à ce que nous regardions au moins la disposition qui concerne les sénateurs, à savoir, la clause 44. Pourrions-nous avoir quelques explications?

**Le vice-président:** De quelle clause parlez-vous, monsieur le sénateur?

**Le sénateur Deschatelets:** C'est la clause 44 de la page 13 dans la photocopie que j'ai en main.

[Text]

**The Deputy Chairman:** Yes, I was going to get you to answer it. I have looked at two or three of these sections which appear to have some relation to the Senate, and I found nothing objectionable in them. However, you go ahead Mr. Bertrand.

**Senator Deschatelets:** Can you tell us if this is the only clause which relates to the Senate?

**Mr. Bertrand:** No, there is another one, senator.

**Senator Deschatelets:** Then will you go ahead please?

**Mr. Bertrand:** I have also asked Mr. Maingot, the Parliamentary Counsel and Law Clerk of the House of Commons, to be here in case there are some further questions. On page 13, clause 19, the Government Employees Compensation Act, as now drafted, is not perfectly clear that it applies to officers or employees of the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament. Therefore, the purpose of the amendment is to remove any possible doubt that these people are really effectively covered by the Government Employees Compensation Act. They already receive the benefits of it, but it is to prevent their being deprived of the benefits because the act is not clear enough.

**The Deputy Chairman:** Did you say that there was another clause which bore some relation to the Senate?

**Mr. Bertrand:** Yes, it is on page 24, Mr. Chairman, clause 38. Mr. Maingot could speak to that, Mr. Chairman, if it is your wish.

**The Deputy Chairman:** It relates to the Senate. Apparently, the amendment would only refer to something having to do with Members of Parliament. I do not care really whether they should swear or not swear.

**Mr. J. P. J. Maingot (Q.C., Parliamentary Counsel and Law Clerk, House of Commons):** That is correct, senator. The purpose of clause 38 is to repeal section 44(3) of the Senate and House of Commons Act. That section applies only to the House of Commons, and provides that before members of the House of Commons get paid they submit a statement; but the act also says that the statement has to be certified by the person in authority, who right now is the Clerk, and the member also has to swear an affidavit. I do not know what happened before the turn of the century, but for the last twenty years an affidavit has not been taken, so this is to conform to reality, and simply to require members and senators to submit a statement rather than being sworn to it.

**Senator Deschatelets:** A statement of what?

**Mr. Maingot:** A statement of their attendance.

**The Deputy Chairman:** It brings the act into consonance with existing practice, is that correct?

**Mr. Maingot:** That is correct.

[Traduction]

**Le vice-président:** Oui, j'allais justement vous demander d'y répondre. J'ai moi-même examiné les deux ou trois articles qui touchent le Sénat, mais je n'y ai rien trouvé de répréhensible. La parole est à vous, monsieur Bertrand.

**Le sénateur Deschatelets:** Pouvez-vous nous dire si c'est la seule clause qui concerne le Sénat?

**M. Bertrand:** Non, il y en a une autre, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Deschatelets:** Alors pouvez-vous nous donner quelques explications?

**M. Bertrand:** J'ai demandé à M. Maingot, légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes de se joindre à nous pour le cas où il y aurait des questions à cet égard. La clause 19 de la page 13 souligne que la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État telle que libellée ne mentionne pas clairement si elle s'applique aux agents ou employés du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. L'amendement en question vise donc à écarter tout doute et à garantir que ces personnes entrent effectivement dans le cadre de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. Ils profitent déjà des avantages que leur offre cette loi, mais il s'agit d'éviter qu'ils puissent éventuellement en être privés à cause de certaines lacunes du texte.

**Le vice-président:** Avez-vous également mentionné un autre article concernant le Sénat?

**M. Bertrand:** Oui c'est à la page 24, l'article 38. Si vous le désirez, monsieur le président, M. Maingot pourra nous en parler.

**Le vice-président:** Il est question du Sénat. Apparemment, l'amendement ne ferait allusion qu'à des questions relatives aux députés. En ce qui me concerne, je ne vois pas l'importance qu'ils prêtent serment ou non.

**M. J. P. J. Maingot (légiste et conseiller parlementaire, Chambre des communes):** C'est exact sénateur. L'article 38 est conçu pour abroger le paragraphe 44(3) de la loi sur le Sénat et la Chambre des communes, qui ne s'applique en fait qu'à la Chambre des communes, et stipule que les députés, avant de toucher leur traitement, fassent une déclaration; mais la loi stipule également que cette déclaration doit être visée par une personne autorisée, soit en l'occurrence et en ce moment le greffier, et que le député doit également prêter serment. Je ne sais pas ce qu'il en était au siècle dernier, mais je sais qu'au cours des vingt dernières années ce serment n'a pas été prêté, je veux donc simplement faire cette mise au point, et demander que les députés et sénateurs fassent une déclaration, plutôt que de prêter serment.

**Le sénateur Deschatelets:** Une déclaration concernant quoi?

**M. Maingot:** Une déclaration concernant leur présence à la Chambre.

**Le vice-président:** On alignerait donc la loi sur les pratiques en vigueur, ai-je bien compris?

**M. Maingot:** Exactement.



[Text]

**Senator Buckwold:** Do they have to state how many days they attended or just that they attended?

**Mr. Maingot:** No, just that they attended, and they state how many days they were at it. If they are absent they require a doctor's certificate, and also if they are detained on public business.

**Senator Deschatelets:** So now they have a different system?

**Mr. Maingot:** Right now these affidavits are not being taken really, so it is to conform to the practice.

**Senator Robichaud:** My motion still stands.

**The Deputy Chairman:** We have a motion—

**Senator Buckwold:** I wonder if we could just get one or two explanations of the amendments that were made and how they came about. I looked at the proposed change in clause 47, I think it is, in regard to life imprisonment and the only change I can see is that it comes into force on July 17, 1978. Is that correct?

**The Deputy Chairman:** Where is that, senator?

**Senator Buckwold:** That is on page 31, but it is in the documents given to us on the amendments.

**Mr. Bertrand:** It is to make it retroactive, that is all.

**Senator Buckwold:** That is all? I follow. I am just wondering if members of the committee have any comments on the amendments proposed by the House of Commons committee, which we have not seen. I have not seen anything significant other than, I presume, the Department of Justice bringing in, on that one, a recommendation that it be pre-dated.

**The Deputy Chairman:** Is there any further discussion on the motion? The motion, as I understand it, is that the material as presented be approved. You have not dealt in your motion with what action, if any, we should take on the suggestions for the inserts which Mr. Bertrand has made. He has suggested that there are three new sections or recommendations, whatever you call them, which we might consider adding to these recommendations, and he says that if we decide that they should be so inserted, and approve them, they will then be referred back to the committee of the House of Commons so that they will have the opportunity to agree or disagree before they are translated into the bill.

**Senator Robichaud:** I so move.

**Senator Smith:** How did this thing get to us and why are we considering it?

**The Deputy Chairman:** Mr. Bertrand will explain how it got to us.

**Senator Smith:** I am just asking for an explanation. How did this document get before this committee? Who told us to deal with it?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Doivent-ils déclarer le nombre de jours où ils ont été présents ou simplement le fait de leur présence?

**M. Maingot:** Simplement le fait de leur présence, et ensuite également le nombre de jours. Toute absence doit être accompagnée d'un certificat médical, ou d'un document certifiant que le député était retenu ailleurs, par le service des affaires publiques.

**Le sénateur Deschatelets:** La pratique actuelle est donc différente.

**M. Maingot:** La pratique de la déclaration sous serment n'est plus en vigueur, il s'agit donc d'aligner la loi sur les faits.

**Le sénateur Robichaud:** Ma motion reste donc maintenue.

**Le vice-président:** Nous avons une motion . . .

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais peut-être demander une ou deux explications supplémentaires sur les modifications et sur les raisons qui les ont motivées. J'ai regardé les amendements proposés à l'article 47, concernant je pense l'emprisonnement à vie, et la seule modification que je constate c'est que son entrée en vigueur est prévue pour le 17 juillet 1978. Ai-je bien compris?

**Le vice-président:** A quelle page est-ce, sénateur?

**Le sénateur Buckwold:** Page 31, mais c'est déjà dans la liasse de documents qui nous ont été fournis concernant les amendements.

**M. Bertrand:** C'est simplement pour assurer la rétroactivité.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce tout? Je comprends. Je me demande simplement si les membres du Comité ont des commentaires à faire sur les amendements proposés par le Comité de la Chambre, et dont nous n'avons toujours pas pris connaissance. Tout ce dont j'ai pris connaissance pour ma part c'est la proposition du ministère de la Justice recommandant qu'on antidate.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres remarques à faire sur la motion? Cette motion, si je la comprends bien, demande que l'on adopte le texte présenté tel quel. Vous ne précisez pas dans votre motion, ce que nous devons faire des propositions faites par M. Bertrand. Il a en effet suggéré que l'on ajoute à ces recommandations trois nouveaux articles, ou trois nouvelles recommandations, comme vous voulez, en précisant que si nous en décidions ainsi, en les approuvant, ces recommandations seront renvoyées au Comité de la Chambre des communes pour discussions avant d'être insérées dans le bill.

**Le sénateur Robichaud:** C'est ce que je propose.

**Le sénateur Smith:** Comment ces propositions sont-elles arrivées jusqu'à nous et pourquoi font-elles maintenant l'objet d'un débat?

**Le vice-président:** M. Bertrand va vous l'expliquer.

**Le sénateur Smith:** Je voudrais simplement savoir comment ce document a été soumis à ce Comité. D'où vient-il, en quelque sorte?



*[Text]*

**The Clerk of the Committee:** It was an Order of Reference of July 9, which is here.

**Senator Smith:** Then we have to report to the Senate?

**The Clerk of the Committee:** Yes.

**Senator Smith:** I do not really see how we can report to the Senate that we have examined this document and approved it, if we have not done so.

**Senator Buckwold:** The Senate was not meeting on July 9, this year, was it?

**The Deputy Chairman:** Yes, it was.

**Senator Deschatelets:** I also question the purpose of this at this time.

**Senator Smith:** I know the bill will follow, but I am just asking what we are going to say in our report to the Senate. Are we going to say that this committee has examined this document and has approved it, because that would not be true?

**The Deputy Chairman:** I do not pretend to have too much knowledge of the workings of the Senate, but I do not really see any great necessity for reporting it back. It has been referred to us, and in its nature it is something that the Senate is not to be concerned with at all unless it comes forward in bill form. Therefore, I do not see why it is not possible for us to simply decide that we do approve, and so advise the authorities who are responsible for producing the bill.

**Senator Smith:** But, Mr. Chairman, how can we tell anybody that we have examined it and approve it, unless we know what is in it?

**Senator Deschatelets:** So we come back to the earlier question.

**The Deputy Chairman:** We had an earlier meeting of this committee, a week or so ago, and at that time this matter was brought into reference and I thought that we were going to circulate or re-circulate copies of this and draw it to the attention of the members of the committee so that they would have an opportunity to do their homework before they got here today.

**Senator Smith:** I received that, but I must say I did not stay up all night to read it. Moreover, I did not have available someone who was familiar with the document to explain to me why the inclusions were there.

**Senator Langlois:** Neither did I.

**Senator Smith:** While there are explanations on the right-hand page, they are not always easy to follow.

**Senator Deschatelets:** I still think that this is a matter which falls under the authority of the Statutory Instruments Committee. However, there is a motion.

**The Deputy Chairman:** Yes, there is a motion, but we do not want to put it if there is some further discussion.

**Senator Buckwold:** I think the question at the moment is: How do we report this, or do we report it? May I have a reading of the reference to this committee, and how it was worded? You can just read it to us.

*[Traduction]*

**Le greffier du Comité:** Nous avons ici un ordre de renvoi du 9 juillet.

**Le sénateur Smith:** Il faudra donc faire rapport au Sénat?

**Le greffier du Comité:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Je ne vois pas vraiment comment nous pourrions faire rapport au Sénat, déclarer avoir examiné ce document et l'avoir approuvé, si nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Buckwold:** Mais le Sénat n'a pas siégé le 9 juillet de cette année, si?

**Le vice-président:** Si.

**Le sénateur Deschatelets:** Je me pose également des questions sur l'opportunité de procéder ainsi.

**Le sénateur Smith:** Je sais que le bill suivra, mais je me demande ce que nous allons consigner dans notre rapport au Sénat. Allons-nous dire que le Comité a examiné ce document et l'a approuvé alors que ça ne correspond pas à la réalité des faits?

**Le vice-président:** Je ne prétends pas connaître à fond les méthodes du Sénat, mais je ne vois vraiment pas la nécessité de faire rapport auprès de ce dernier. Ce document nous a été adressé, et de par sa nature le Sénat n'en a pas à connaître à moins qu'il ne soit soumis sous forme de bill. Aussi, je ne vois pas pourquoi il ne serait pas simplement possible que nous l'approuvions, et en référerions aux autorités responsables afin qu'elles en fassent un bill.

**Le sénateur Smith:** Mais monsieur le président, comment pouvons-nous dire que nous avons examiné et approuvé ce document si nous ne savons toujours pas ce qu'il contient?

**Le sénateur Deschatelets:** Cela nous ramène donc à la question qui a déjà été posée tout à l'heure.

**Le vice-président:** A une des réunions du Comité d'il y a une semaine environ, la question a été soulevée, et je pensais à l'époque que nous ferions circuler des exemplaires du document en question afin que les membres du Comité en prennent connaissance et qu'ils aient la possibilité de l'étudier chez-eux pour la séance d'aujourd'hui.

**Le sénateur Smith:** Effectivement je l'ai reçu, mais je dois dire que je n'ai pas passé la nuit à l'étudier. De plus, il n'y avait personne de compétent qui puisse m'expliquer le pour-quoi de ces inclusions.

**Le sénateur Langlois:** Je suis dans le même cas.

**Le sénateur Smith:** Il y a certes des explications sur la page de droite, mais elles ne sont pas toujours faciles à suivre.

**Le sénateur Deschatelets:** Je persiste à penser qu'il s'agit ici d'une question relevant de la compétence du Comité sur la réglementation. Mais il reste quand même cette motion.

**Le vice-président:** Oui il y a cette motion, que nous ne pouvons toujours pas adopter avant plus amples discussions.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense qu'en ce moment la question est: comment en faire rapport? Voulons-nous, au fait, faire rapport? Pourrait-on lire l'ordre de renvoi, afin que je

[Text]

**The Clerk of the Committee:** The order of reference?

**Senator Buckwold:** Yes.

**The Clerk of the Committee:** In French or English?

**Senator Buckwold:** I would prefer it in English, but if you want to read it in French, that is fine.

**The Clerk of the Committee:** It reads:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the document entitled "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970", tabled in the Senate this day, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

That was dated July 9, 1980. Do you want a copy, senator?

**Senator Buckwold:** No. I just wanted to see whether they had requested a report back.

**The Deputy Chairman:** I suggest to the committee that this is not a totally new procedure. This is a procedure that has been gone through on previous occasions, and on those occasions I am given to understand that we did report the matter back saying that we had considered it and approved it. That then was the end of our responsibility in connection with it. But I understood Senator Smith to be raising the question whether or not in fact the committee is sufficiently advised of the contents of the proposal to say at this time that it does approve it.

**Senator Smith:** Exactly, Mr. Chairman. I may have missed the meeting, and the matter may have been examined with great care in regard to these amendments.

**The Deputy Chairman:** No, there has been no clause-by-clause examination of this document before this committee. We are here this morning, and as I said this morning when I began, I am in your hands. If that is the procedure you want us to follow, I will follow it, but if you say you wish to approve it without following that procedure, that is all right with me too.

**Senator Buckwold:** Senator Smith was not here when we discussed this earlier, namely that the matter has been dealt with by a Commons committee, which I presume did it almost in the same way we did, asking if there were any departmental recommendations, and there were three that actually came in. I asked here whether any of these individuals had any other comments or suggested changes, and the answer was "No". So I see no reason for us to go through it clause by clause, and I

[Traduction]

prenez connaissance de la façon dont il a été rédigé? Faites-en simplement une lecture.

**Le greffier du Comité:** De l'ordre de renvoi?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le greffier du Comité:** En français ou en anglais?

**Le sénateur Buckwold:** Je préférerais en anglais, mais si vous voulez le lire en français, allez-y.

**Le greffier du Comité:** Il se lit:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le document intitulé: «Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures», déposé au Sénat aujourd'hui, soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est daté du 9 juillet 1980. Le sénateur désire-t-il en recevoir une copie?

**Le sénateur Buckwold:** Non. Je voulais simplement savoir si l'ordre de renvoi exigeait que nous fassions rapport à notre tour.

**Le vice-président:** Le Comité voudra bien remarquer qu'il ne s'agit pas là d'une façon de procéder complètement nouvelle. Nous avons déjà eu à procéder de la sorte en diverses occasions, et si je me souviens bien, nous avons renvoyé un rapport certifiant que nous avions examiné et approuvé le document. Notre travail s'arrêtait là. Mais si j'ai bien compris le sénateur Smith, celui-ci pose la question de savoir si le Comité a pris connaissance suffisante du contenu de la proposition, pour déclarer qu'il l'approuve.

**Le sénateur Smith:** C'est exactement cela monsieur le président. Peut-être n'étais-je pas présent à la réunion, et le sujet a peut-être fait l'objet d'un examen approfondi, notamment celui qui concerne ces amendements.

**Le vice-président:** Non, nous n'avons pas procédé à un examen de ce document article par article à une séance de comité. Alors nous nous retrouvons ici ce matin, et comme je vous le faisais remarquer je suis à votre disposition. Je suivrai donc votre avis, que vous vouliez approuver le document sans respecter cette procédure ou non, je me rangerai à votre avis.

**Le sénateur Buckwold:** Le sénateur Smith n'était pas ici lorsque nous avons discuté le cas, et fait remarquer que la question avait déjà été traitée par un Comité de la Chambre, qui s'y est sans doute pris de la même façon que nous, en ce qui concerne les trois recommandations émanant du niveau ministériel. J'ai alors demandé si il y avait des commentaires supplémentaires, ou des modifications à faire, et la réponse a été: «non». Je ne vois donc aucune raison de reprendre ce



[Text]

think we should adopt the motion of Senator Robichaud and report back to the Senate that the document has been approved.

**Senator Smith:** Without examination.

**Senator Buckwold:** It has been examined.

**Senator Smith:** No, it has not been examined. The chairman just finished telling us it had not been examined.

**The Deputy Chairman:** We have not sat in committee and had an examination, that is correct. I assume that individual members have made some examination.

**Senator Buckwold:** Some have. Senator Robichaud said he did not sleep all night last night worrying about it.

**Senator Smith:** He looks as though he has digested it all right.

**Senator Robichaud:** I have faith.

**Senator Smith:** Well, Mr. Chairman, I will not argue any longer; I will vote against the motion.

**The Deputy Chairman:** I myself have perused it, if that is anything. I would not say it was an examination, because I am like Senator Nurgitz: at a certain point you begin to say, "Well, I do not really understand what they are talking about." However, I did come to the conclusion that anything I saw was pretty well routine and of a housekeeping nature, and I was satisfied I could accept the assurances that all of them were of that kind.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, in the event that any senator had a subsequent concern, following on what Senator Smith was saying, it will come back in the form of a bill, and on Second Reading I assume that someone will speak and express their concern and convince others to support it. I know it is the hope of the department that once it gets to the bill stage, it moves somewhat quickly, and perhaps it will, but, in the event that there are some misgivings, I am sure someone can raise the matter.

**Senator Smith:** I think it will likely get the same cursory treatment when it becomes a bill that we are giving it now, or more so. In any event, I will not press the point any longer; I will simply vote against the resolution and that will take care of my doubts.

**Senator Leblanc:** The thing is, Mr. Chairman, if we report to the Senate and say we approve it, and then later on it comes back as a bill and we find, after thorough examination, that there is something that we would like to change, how do we stand? We have already approved it, and then it comes back, and we believe that we have overlooked something.

**The Deputy Chairman:** It is true that the Senate is a chamber of sober second thought, senator.

**Senator Leblanc:** All right. If that is the way it operates there is no problem for me, but I have some reservation regarding clause 2, regarding the appointment of auditors. While I am not ready at this time to put forward what would be my own thoughts regarding that—because, being a Char-

[Traduction]

document article par article, et je pense que nous devrions adopter la motion du sénateur Robichaud et faire rapport de notre approbation au Sénat.

**Le sénateur Smith:** Sans examen.

**Le sénateur Buckwold:** Le document a été examiné.

**Le sénateur Smith:** Non, il n'a pas été examiné. Le président vient juste de nous dire pourquoi.

**Le vice-président:** Il est exact que nous ne nous sommes pas réunis en comité pour un examen du document. Je suppose que chaque membre y a procédé pour lui-même.

**Le sénateur Buckwold:** Sans doute certains l'ont fait. Le sénateur Robichaud nous a expliqué qu'il n'a pas dormi la nuit dernière à cause de cela.

**Le sénateur Smith:** A mon avis j'ai l'impression qu'il l'a très bien digéré.

**Le sénateur Robichaud:** C'est la foi qui sauve.

**Le sénateur Smith:** Et bien monsieur le président, je m'arrêterai là; et je voterai contre la motion.

**Le vice-président:** Pour ma part j'en ai fait une lecture attentive, si cela peut servir à quelque chose. Je ne dirai pas que je l'ai étudié à fond, puisque comme le disait le sénateur Nurgitz, à partir d'un certain stade je ne suis pas toujours sûr de vraiment bien comprendre de quoi il s'agit. Toutefois, j'en ai rapidement conclu que les questions débattues étaient des questions de routine et d'ordre intérieur, et qu'il devait en être de même pour tout le reste.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le président, au cas où certains sénateurs y verraient un intérêt quelconque, d'après ce que le sénateur Smith disait, la chose reviendra sous forme de bill et, je suppose qu'à la seconde lecture il y aura des prises de parole et une discussion amenant un vote positif. Je sais que le ministère espère qu'à partir du moment où le bill est proposé, les choses aillent bon train, ce qui sera peut-être le cas, mais s'il y a matière à objection, je suis sûr que quelqu'un soulèvera la question.

**Le sénateur Smith:** Je pense pour ma part que le document connaîtra un traitement aussi expéditif lorsque ce sera un bill, que celui auquel nous le soumettons; et en tout cas, je ne m'attarderai plus sur ce point, je voterai simplement, en conformité avec mes doutes, contre la résolution.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, si nous faisons rapport au Sénat en disant que nous approuvons ce document, et qu'il nous revient sous forme de bill auquel après examen approfondi nous trouvons un certain nombre de modifications à faire, comment nous y prendrons nous? Nous l'aurions approuvé, il nous revient, et alors nous nous apercevons que quelque chose nous a échappé.

**Le vice-président:** Il est exact sénateur que le Sénat est une assemblée où l'on repense les choses la tête froide.

**Le sénateur Leblanc:** Parfait. Si c'est effectivement le cas, je n'ai aucune objection, mais quelques réserves concernant l'article 2 relatif à la nomination d'auditeurs. Dans l'état actuel des choses je ne suis pas prêt à proposer ce qui correspondrait exactement à ce que je pense, étant donné qu'étant moi-même



[Text]

tered Accountant myself I know a lot about those things—I do not believe it is satisfactory the way it is there. However, I would have to consult with other colleagues to make sure I have got it right; so I might have at times reservations like that.

**The Deputy Chairman:** I am certainly in the hands of the committee, and if any member of the committee says that he does not wish to approve this proposal this morning, in the interests of a further opportunity for research into it himself, that is perfectly agreeable to me. If the committee decides that is what they want to do, we will do it.

**Senator Leblanc:** I would not mind approving it, on the understanding that if we have some reservation of some kind we can give it another consideration at a later date.

**Senator Buckwold:** When the bill comes back.

**Senator Leblanc:** Yes, when it comes back. I mean, it is only a project; it might be changed while it is going around, too, before it becomes an actual bill.

**The Deputy Chairman:** We are in this situation, that this bill was referred to us in the dying days of a session when everybody was starting off for the summer vacation. Then we resumed, and weeks have gone by and it has not been brought to our attention until very recently. While you may say we have had lots of time to look at it, nobody was looking at it, in my view; certainly, I was not. Then suddenly there comes to be some urgency about getting it through, and I suppose the urgency arises from the fact that we are coming to the end of the year.

Mr. Bertrand?

**Mr. Bertrand:** There are two proposals here which have a certain urgency, and one has to do with the Canada Pension Plan. Before suggesting to the chairman that an expert witness be asked to speak to the members, I would like again to mention the special nature of this program. This is a program that is not a government program. The proposals here are collected, not only from government departments but also from the provinces, from yourselves as members of Parliament, from the judicial branch, in order to keep the laws of Canada free from anomalies, errors, inconsistencies, and so on. This means that, for instance, if you, sir, have objection to the proposal regarding the auditors of Canada Mortgage and Housing Corporation, then, if you really have objection, the government will not include that proposal in the bill that will come forward. This is the understanding. It is a program which applies the rule of unanimity among the members of the two relevant standing committees of the two houses.

**The Deputy Chairman:** I have to interrupt you. That rule of unanimity is not very popular in Canada these days. I do not know whether it is a good precedent for you to be citing to us here. I am sorry, Mr. Bertrand. Go ahead please.

**Mr. Bertrand:** That is fine. The urgency, if I may come back to that, is such that this morning, if you have questions about the method of appointment of the auditors, I have brought

[Traduction]

comptable agréé, je connais fort bien la question. En fait, je ne pense pas que les propositions faites soient satisfaisantes. Toutefois, il me faudra consulter quelques collègues afin d'être sûr que je ne me trompe pas; il se pourrait donc, que j'aie quelques réserves à faire valoir en temps opportun.

**Le vice-président:** Je suis à la disposition du comité, et si des membres expriment le désir de ne pas approuver ces propositions ce matin, afin qu'ils puissent faire des recherches plus approfondies, je m'y tiendrai. Si donc le Comité en décide ainsi c'est ce que nous ferons.

**Le sénateur Leblanc:** Je serais disposé à l'approuver à condition qu'en cas d'objection, nous puissions y revenir à une date ultérieure.

**Le sénateur Buckwold:** Alors nous aurons à faire au bill.

**Le sénateur Leblanc:** Exactement, lorsqu'il nous reviendra. Je sais, c'est simplement une suggestion; les choses pouvant encore être modifiées, avant que le bill ne soit adopté.

**Le vice-président:** Ce qui s'est passé, c'est que le bill nous a été présenté à la fin de la session alors que tout le monde était sur le départ, pour l'été. Lorsque nous avons repris nos travaux, il a fallu plusieurs semaines avant qu'il nous soit à nouveau référé, récemment. Alors que vous pourriez penser que nous avons eu tout notre temps pour l'examiner, en fait personne n'était occupé par l'étude de ce document; en tout cas, pas moi. Et alors que subitement l'affaire devient urgente, il faut adopter le bill, et je suppose que cette urgence ce n'est pas sans rapport avec l'approche de la fin de l'année.

M. Bertrand?

**M. Bertrand:** Il y a ici deux propositions qui sont urgentes d'une certaine manière et dont l'une concerne le régime de pensions du Canada. Avant de demander au président d'appeler un spécialiste à témoigner, j'aimerais faire quelques remarques sur la nature toute particulière de ce programme. Et tout d'abord qu'il n'émane pas du gouvernement. Les propositions ici ne viennent pas uniquement des ministères, mais aussi des provinces, et même d'initiatives privées des députés, comme vous, de la direction des lois, et cela afin d'éviter un certain nombre d'anomalies, d'erreurs et de contradictions dans la législation canadienne etc. Ceci signifie par exemple que si vous avez quelques doutes concernant la proposition relative aux auditeurs de la Société d'hypothèque et de logement, alors, en raison de votre objection, le gouvernement n'inclura pas cette proposition, dans le bill qui sera proposé. Voilà ce que je comprends. Il s'agit donc d'un projet qui applique la règle de l'unanimité des membres des deux comités permanents compétents des deux Chambres.

**Le vice-président:** Je dois vous interrompre ici. Cette règle de l'unanimité n'est pas très populaire au Canada de nos jours. Je ne sais pas s'il est très bon que vous y fassiez ici allusion. Excusez-moi M. Bertrand, allez-y, je vous en prie.

**M. Bertrand:** Très bien. L'urgence, à laquelle on a fait allusion, est telle que ce matin-même, vous pourrez poser ici des questions à M. Robert Fowler, conseiller juridique de la

[Text]

here the legal counsel of CMHC, Mr. Robert Fowler, who will be very pleased to explain those proposals to you.

If I may, Mr. Chairman, I would like to mention also that there is a proposal regarding the Canada Shipping Act, and this proposal is at page—

**The Deputy Chairman:** Page 24, Clause 39.

**Mr. Bertrand:** That is right, sir. The proposal, clause 39(2) is important, because there may be some doubt about certain documents regarding ships, and I could read you some notes about that. It would be important, in my view, if the proposals were to be passed as soon as possible. This proposal would correct an oversight that occurred during the 1970 revision when schedules setting out the form of the several instruments and documents that have to be entered under Part I of the Act, for example mortgages on ships, were dropped and replaced by a provision saying that all such instruments and documents "shall be in the form prescribed by the Governor-in-Council."

No new forms were ever prescribed, and, consequently, some uncertainty surrounds all registrations that have taken place since the revision. This proposal would remove that cloud of uncertainty by validating the form of all instruments and documents entered since July 14, 1971, the date of the coming into force of the 1970 revision. Therefore, this is one aspect of the proposals, Mr. Chairman, which is of some importance. It is still within the scope of the Act, because it is correcting an error.

As to the Canada Pension Plan proposals, Mr. Wilkes, the Chief, Legislation and Liaison, of the Income Security Program, is here this morning, and, with your permission, could explain the administrative implications of some of these proposals.

**The Deputy Chairman:** Does the committee wish to hear this gentleman?

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, ou monsieur Bertrand, vous avez mentionné qu'il y a deux points très urgents, et, tout en nous donnant réellement une chance d'étudier ce projet de loi, vous pourriez arriver à présenter le bill en y incluant seulement deux points urgents.

Nous pourrions peut-être rapporter au Sénat que nous l'avons examiné, et que, concernant certains points, des études doivent être complétées, mais que sur les deux points précis nous sommes d'accord. A ce moment-là, l'urgence serait respectée. Alors, le gouvernement pourrait procéder à l'application de la législation, et nous pourrions examiner les parties non-urgentes plus délibérément.

**The Deputy Chairman:** I would say in answer to that that, in a way, it defeats the general purpose of the thing, because this is a comprehensive house-cleaning bill where all of these proposals are proposed to be put forward in one bill to avoid the need for a great number of separate bills for such relatively inconsequential amendments. I think that if you started to sort out the varying weights and the degrees of importance of the

[Traduction]

société d'hypothèque et de logement, qui se fera un plaisir de vous donner des éclaircissements sur les propositions concernant la nomination des auditeurs.

J'aimerais également rappeler qu'il y a une proposition concernant la Loi sur la marine marchande du Canada, à la page . . .

**Le vice-président:** Page 24, article 39.

**M. Bertrand:** Exactement. La proposition du paragraphe 39(2) est importante, dans la mesure où certains doutes visent certains documents relatifs aux bâtiments de la marine marchande, et je pourrais vous lire quelques remarques les concernant. Il serait important à mon avis que ces propositions soient acceptées aussi vite que possible. Or ce paragraphe corrigerait un lapsus commis lors de la révision de 1970, lorsque les annexes définissant la forme de certains textes et documents mentionnés à la partie I de la loi, par exemple les hypothèques sur les bateaux de la marine marchande, ont été supprimés et remplacés par une disposition stipulant que ces textes et documents «respecteront une formule prescrite par le Gouverneur en conseil».

Or, aucune formule nouvelle n'a été imposée et par voie de conséquence, une certaine incertitude entoure les immatriculations qui ont eu lieu depuis la révision. Cette proposition écarterait toute incertitude en validant les textes et documents signés depuis le 14 juillet 1971, date d'entrée en vigueur de la révision de 1970. C'est donc là un des aspects important de ces propositions monsieur le président, et cela rentre dans le cadre de la loi puisqu'il s'agit de redresser une erreur commise.

En ce qui concerne les propositions relatives au régime de pensions du Canada, M. Wilkes, chef, Législation et liaison, aux programmes de la sécurité du revenu, pourrait avec votre permission exposer ici les implications administratives de certaines de ces propositions.

**Le vice-président:** Le Comité desire-t-il entendre ce témoin?

**Senator Leblanc:** Mister Chairman or Mr. Bertrand has mentioned two very urgent matters and while giving us very good opportunity to study this bill, you could succeed in introducing it by including only these urgent matters.

We might report to the Senate that we have examined it and that certain studies must be made with respect some aspects but that with regards to these two points, we are in agreement. At this time, the urgency will be taken into account. Government could then proceed with the application of this legislation and we could study more freely the aspects which are not urgent.

**Le vice-président:** A mon avis, cela va à l'encontre de ce que nous voulons faire puisqu'il s'agit d'un projet de loi d'ordre administratif car on envisage d'inclure toutes ces propositions dans un projet de loi pour éviter une prolifération de projets de loi distincts présentés pour apporter des modifications relativement peu importantes. S'il fallait évaluer les divers degrés d'importance des articles, ce serait contraire à l'objectif visé au départ.



[Text]

clauses, you would wind up by defeating the original intention of the procedure altogether.

**Mr. Bertrand:** That is true, Mr. Chairman.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I think there is urgency. We are faced this morning with certain proposals. We have received from different officials of different departments a general explanation, and we know that a bill is going to follow, and there is some urgency that this bill be introduced. I think that the great problem we are facing now is concerning the kind of report that we could make to the Senate, because the matter has been referred to us. We were asked to examine this. I am just wondering if we could not approve these proposals this morning and report that the committee this morning has been given, by officials of different departments, a general explanation; and that, because there is urgency that a bill be introduced before both houses, we have approved these proposals subject to further examination after the bill is introduced. I am just wondering if we could not proceed along these lines.

**Senator Buckwold:** I do not think we can qualify our report and say we approve, subject to so-and-so. I think that is always inherent in any bill that comes forward: we know that it will come back to us. You always have the right.

**Senator Deschatelets:** In saying this, we are just being honest with ourselves, because there was no examination clause-by-clause this morning. We were told by different officials that this has been examined thoroughly and there will be a bill—the matter will come before us. We could say that, because of the urgency, we have no objection to these proposals, but when the bill is referred to us, then we will have to examine it more thoroughly.

**Senator Buckwold:** I think that makes the committee look a little—

**Senator Robichaud:** Silly.

**Senator Buckwold:** Well, I would not use the word “silly”, but it would make us look a little preposterous, in the sense that our job is to look at this now. I do not find this difficult to accept. We have a series of amendments to a variety of statutes and regulations, which have been proposed by those people who work with them. They change no philosophy; there is no substantive change; it is simply to make them more workable. They are acceptable to all the departments concerned. All the representatives are here and I asked the question, “Is there any objection?” and the answer was “No”.

**The Deputy Chairman:** And they have been accepted by a House of Commons committee.

**Senator Buckwold:** They have also been accepted by a House of Commons committee—not that that solves the matter. For example, on the question raised on the auditor, we have the official here from Canada Mortgage and Housing, and why don't you ask him? That may clear up that matter in your mind. We have been told, for example, that if any one senator objects to any one of these items, it will be taken out.

[Traduction]

**M. Bertrand:** C'est vrai, monsieur le président.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, je crois que la situation est urgente. Nous devons étudier certaines propositions ce matin. Nous avons reçu de la part de fonctionnaires de divers ministères, une explication générale; nous savons qu'un projet de loi sera présenté et qu'il est assez urgent de le faire. Il faut maintenant décider du genre de rapport que nous enverrons au Sénat puisque cette question nous a été transmise. On nous a demandé d'étudier ces propositions. Je me demande si nous ne pourrions pas adopter ces propositions maintenant et déclarer que les fonctionnaires de divers ministères en ont donné une explication au Comité générale et, puisqu'il est urgent de présenter un projet de loi aux deux chambres, que nous avons approuvé ces propositions sous réserve de les étudier de nouveau après la présentation du projet de loi. Ne pourrions-nous pas procéder de cette façon?

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas que l'on puisse qualifier notre rapport en disant que nous l'approuvons sous certaines réserves. A mon avis, cela va de soi quand tout projet de loi nous revient, nous le savons. Nous pouvons toujours le faire.

**Le sénateur Deschatelets:** Mais en le faisant, nous serions honnêtes car nous n'avons pas étudié le projet de loi article par article. Des fonctionnaires nous ont dit qu'une étude exhaustive en a été fait, qu'un projet de loi sera présenté et que nous serons saisis de l'affaire. Nous pouvons signaler qu'en raison de la situation urgente, nous ne nous opposons pas à ces propositions et, lorsque le projet de loi nous sera transmis, nous devons l'étudier plus attentivement.

**Le sénateur Buckwold:** Dans ce cas, le Comité a l'air un peu...

**Le sénateur Robichaud:** Niais.

**Le sénateur Buckwold:** Et bien, je ne dirais pas «niais», mais ce serait un peu absurde car c'est maintenant qu'il faut étudier ces propositions. Je ne crois pas qu'il soit difficile d'accepter cela. On nous a remis une série de modifications à apporter à des lois et à des règlements et ces modifications ont été proposées par les gens qui connaissent les lois et les règlements en question. Les modifications ne changent aucunement la philosophie et il ne s'agit pas de changements importants; on cherche à faciliter l'application des lois et des règlements. Tous les ministères visés les acceptent. Tous les témoins sont là et lorsque je demande si l'on s'y oppose, la réponse est «non».

**Le vice-président:** Le Comité de la Chambre des communes les a acceptés.

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne règle pas le problème, mais un Comité de la Chambre des communes les a acceptés. Pour ce qui est de la question visant le vérificateur, nous avons ici un représentant de la Société centrale d'hypothèques et de logement; pourquoi ne pas l'interroger? Vous seriez fixés. Par ailleurs on nous a dit que si n'importe quel sénateur s'oppose à un de ces articles, l'article en question sera retiré. Si vous vous



[Text]

So, if you object, fine, let us take it out, but I think we should at least hear from that individual who is here to answer those questions, and find out what is the difference.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, the reference to the Canada Shipping Act here reminds me of a very interesting experience which no doubt some people will remember, where we were assured by all concerned, including the House of Commons, that the bill was perfectly innocent and without fault, and before we were through with it we had suggested, I think it was, fifty-five, or maybe it was seventy-five, amendments, and the bill had to be taken away and re-drafted. That happened only because everybody who had dealt with the bill before it got to the committee had taken somebody's assurance about something, I suppose, but it did not stand up under later examination. Who is to say that the same thing is not likely to happen here?

**The Deputy Chairman:** It might happen, senator, when this comes forward in bill form, for all I know, but the distinction is that this is not a bill, it is just a statement.

**Senator Smith:** No, but it is to be made into a bill. As I understand it, it is drafted in exactly the form of a bill, but it is not a bill yet because it has not been introduced. We are asked to examine it, so that if there are any errors or omissions they may be caught before it is introduced in bill form, I presume; but whatever it is, there is a reason why we are now being asked to examine the document to see if there is anything wrong with it.

I wonder if somebody could tell us, for instance, in regard to page 25, clause 40, under the heading "Statistics Act," just what is envisaged here, because I see some changes which look perfectly innocent in that clause 40, but when I look over on the explanation side I see it says:

These amendments to the *Statistics Act* would make it possible for the Minister to authorize the conduct of voluntary surveys for certain purposes.

What does the minister intend to do, or what is it intended that the minister should do? It looks to me as though he intends to require members of the public to respond to surveys which do not now occur, and he wants to make it voluntary so that there will not be any penalty if they refuse to do it. What surveys are intended; or if no new ones are intended, why is it thought that those which have been done in the past on a compulsory basis, subject to a penalty for disobedience, have become so much less important than they were, so that now the element of compulsion is not required? It does not seem to me that that is just an innocent little change.

**The Deputy Chairman:** When I read that I may have been lulled by the fact that the word "voluntary" appears in there, and I thought that, as long as what he was going to authorize was voluntary and not mandatory, perhaps it was acceptable.

**Senator Smith:** If there are going to be more surveys there are going to be more employees to make the surveys and more public money spent.

[Traduction]

y opposez, permettez-nous de la supprimer mais à mon avis, il faudrait au moins laisser parler le témoin qui est venu précisément pour répondre à ces questions de sorte que nous puissions connaître la différence.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, il est question ici de la Loi sur la marine marchande du Canada, ce qui me rappelle une expérience intéressante dont d'autres se souviendront sans doute car nous étions tous intéressés ainsi que la Chambre des communes; le projet de loi était censé être tout à fait innocent et sans défaut mais avant d'en avoir fini, nous avions proposé, si je me souviens bien, 55 ou peut-être 75 modifications au point où le projet de loi a dû être repris et rédigé de nouveau. Cette situation est survenue seulement du fait que tous ceux qui étudiaient le projet de loi l'avaient reçu avant le stade du Comité en acceptant l'avis d'un autre au sujet de certaines dispositions qui ne tenaient plus lors d'une étude ultérieure. Comment s'assurer que la même situation ne se reproduira pas dans ce cas?

**Le vice-président:** Cela pourrait se reproduire, monsieur le sénateur, lorsque ce projet de loi revient sous sa forme définitive mais il faut distinguer qu'il ne s'agit pas ici d'un projet de loi, simplement d'une déclaration.

**Le sénateur Smith:** Non, mais elle constituera un projet de loi. Si je comprends bien, elle est rédigée exactement comme un projet de loi mais n'en est pas un parce qu'il n'a pas encore été présenté. On nous demande de l'étudier pour relever une erreur ou une omission éventuelle avant que le texte soit présenté comme projet de loi, je suppose; mais quoiqu'il en soit, il doit y avoir une raison pour laquelle on nous demande d'étudier le document pour voir s'il comporte des erreurs.

Je demande si quelqu'un pourrait nous dire, par exemple, en ce qui a trait à l'article 40 de la page 25, sous la rubrique «Loi sur la statistique», ce que l'on entend par la modification de l'article 40 car je vois des changements qui semblent tout à fait innocents et pourtant voici l'explication:

Les présentes modifications de la *Loi sur la statistique* permettent au Ministre d'autoriser la tenue d'enquêtes volontaires à certaines fins.

Que compte faire le ministre ou à quoi s'attend-on de sa part? Il me semble qu'il a l'intention de demander à des citoyens de répondre volontairement à des enquêtes qui n'ont pas lieu à l'heure actuelle et qui n'entraînent pas de sanctions si l'on refuse d'y répondre. De quelles enquêtes s'agirait-il? S'il s'agit de nouvelles enquêtes, pourquoi estime-t-on que les anciennes enquêtes, auxquelles on devait répondre sous peine de sanctions, sont devenues beaucoup moins importantes qu'auparavant, du fait que l'on supprime l'obligation d'y répondre? A mon avis, il ne me semble pas que ce soit une modification anodine.

**Le vice-président:** En lisant l'explication, je me suis peut-être laissé leurrer par le mot «volontaire» en estimant que si le ministre autorisait des enquêtes à réponse volontaire, par opposition à obligatoire, cela devait être acceptable.

**Le sénateur Smith:** Si le nombre des enquêtes doit augmenter, le nombre de fonctionnaires augmentera également ainsi que les sommes dépensées.

[Text]

**The Deputy Chairman:** That is true.

**Senator Smith:** The Statistics people have been doing things under compulsory provisions for so long that it might take quite a lot of explanation to an innocent member of the public to persuade him that this was only voluntary. What new surveys does he need? You can hardly turn round without having a survey now.

**The Deputy Chairman:** Do you know the origin of that amendment, Mr. Bertrand?

**Mr. Bertrand:** Yes, Mr. Chairman. The Statistics Act at present provides only for compulsory surveys, and people are compelled to answer.

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. Bertrand:** And this proposal would permit the Bureau of Statistics, in certain cases, to conduct voluntary surveys, and if a citizen chooses not to answer, then he would not be subject to the penalties of the Act.

**Senator Smith:** Yes, I understand that, but that does not answer my inquiry at all, with all respect. What surveys does he want to do that are not now done, whether they are compulsory or voluntary? They cannot be carried out by themselves; they have to be carried out by people and machines to assemble the results, and public money has to be spent. It looks to me as if one of two things is the case; either the Statistics people want to make surveys that they do not now make and wish to make them voluntary, in terms of people having to reply to them, or they are abandoning the compulsory nature of some surveys that they now make. It is one or the other.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, the surveys that would be made would be only surveys at present authorized by the act. The amendment is not changing the scope of the surveys that can be made by the Bureau of Statistics: it simply permits citizens, on the occasion of certain surveys, not to be compelled to answer the questions, so I do not read this proposal as adding to the powers of the Bureau of Statistics at all. Nothing has been changed except to protect citizens, who refuse to answer voluntary surveys, from the penalties of the act. That is all the amendment is about, sir.

**Senator Smith:** I appreciate and understand the explanation offered, but, with the greatest of respect, I question whether it is correct to say that this amendment, if adopted, would not allow the minister to make any surveys that he does not make now, because the new provision will read, if I follow this correctly,

The Minister may, by order, authorize the obtaining, for a particular purpose, of information, other than information for a census of population or agriculture, on a voluntary basis—

Now, he must intend to do something with that authority, and there is nothing in that which would restrict him to those things which are now done. It just gives him a blanket

[Traduction]

**Le vice-président:** C'est exact.

**Le sénateur Smith:** Les gens de statistique Canada ont tenu des enquêtes à réponse obligatoire pendant tellement longtemps qu'il faudra beaucoup d'explications pour faire comprendre à un simple citoyen qu'il s'agit maintenant de ce genre d'enquête. De quelles nouvelles enquêtes peut-il donc avoir besoin? C'est à peine si l'on peut se tourner à droite ou à gauche sans avoir à répondre à une enquête à l'heure actuelle.

**Le vice-président:** Savez-vous d'où vient ce projet de modification, monsieur Bertrand?

**M. Bertrand:** Oui, monsieur le président. La Loi sur la statistique ne prévoit actuellement que des enquêtes à réponse obligatoire, c'est-à-dire, auxquelles les gens sont tenus de répondre.

**Le sénateur Smith:** Oui.

**M. Bertrand:** Cette proposition permettrait alors à Statistique Canada de faire, dans certains cas, des enquêtes à réponse facultative de sorte qu'en refusant, un citoyen n'aurait pas à subir des sanctions prévues par la Loi.

**Le sénateur Smith:** Oui, je comprends, mais, sauf votre respect, vous n'avez pas répondu à ma question. Quelles enquêtes veut-on faire à l'heure actuelle, qu'elles soient à réponse obligatoire ou facultative? Ces enquêtes ne peuvent pas se faire d'elles-mêmes; il faut des personnes et des machines pour dépouiller les résultats et il faut dépenser des sommes. A mon avis, de deux choses l'une: soit que les gens de Statistique Canada veulent faire de nouvelles enquêtes qui seraient à réponse facultative du point de vue des répondants, soit qu'ils abandonnent le caractère obligatoire de certaines enquêtes qu'ils font déjà. C'est l'un ou l'autre.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, il ne s'agirait que d'enquêtes qui sont actuellement autorisées par la Loi. La modification ne change pas la portée des enquêtes faites par Statistique Canada: elle fait en sorte que les citoyens ne soient pas obligés de répondre aux questions dans le cadre de certaines enquêtes, ce qui n'est pas, à mon avis, une proposition cherchant à augmenter les pouvoirs de Statistique Canada. La modification sert uniquement à protéger les citoyens qui refusent de répondre aux enquêtes à réponse facultative contre les sanctions prévues par la Loi. Voilà à quoi se résume la modification, monsieur.

**Le sénateur Smith:** Je comprends l'explication donnée, je vous en remercie, mais je me demande si l'on peut dire que cette modification, une fois adoptée, permettrait au ministre de faire des enquêtes qu'il n'a pas fait auparavant, car voici le libellé de la nouvelle disposition:

«Le ministre peut, par décret, autoriser l'obtention, à des fins particulières autres que le recensement de la population ou le recensement agricole, de renseignements à titre volontaire...»

Or, il doit avoir l'intention de se prévaloir de ses pouvoirs, et dans le libellé, rien ne le limiterait à ce qui se fait à l'heure actuelle. La disposition lui donne le pouvoir général de deman-



[Text]

authority to ask for anything he wants to ask for, providing he does it on a voluntary basis.

**Senator Buckwold:** But he has to do it on the basis of the limits and restrictions put on him by the act, and it seems to me that there are those of us who do not want a state in which everybody is forced to do everything and to answer things under penalty. It is a very important amendment, providing on certain surveys that if a person does not want to respond, it should be his privilege not to have to pay a penalty.

**Senator Smith:** I am not objecting to removing it, if in fact it does—and there is nothing here to say it does—require the information on a compulsory basis, because that provision will still remain in the act. What I am saying is that so far as this goes, for all we know, the minister may be planning a whole program of requirement of information from the public which he thinks would be resented deeply if it were on a compulsory basis, but which he thinks he might get away with if it were a voluntary basis.

**The Deputy Chairman:** Well, senator, don't you think there might be some limitations in the act on the kind of inquiries that he can launch?

**Senator Smith:** I do not know, but this is the kind of thing we are dealing with. I do not know. Can anybody here say there is not?

**The Deputy Chairman:** I did not mean that, but there must be some direction in the act as to what inquiries may be initiated by the minister. At the moment, as I understand it, if they are initiated, they are initiated with a mandatory response required. Perhaps I should not be talking so much, but I am thinking in terms of myself. I carried on a law practice with no help at all, no clerical help, nothing, after 1970, and I did it for a number of years. Somehow or other I got on to the Department of Statistics list and they asked me to report about my employees. I never had any employees, and I accordingly reported to that department that I had no employees, and consequently I had nothing to report. For the whole five or six years that I operated that office I continued to get regular inquiries insisting that I make a return. Since my return was a total nullity and totally negative, I never bothered with them, but I was always told that I was subject to penalties for having failed to reply to these inquiries directed to me from the department. When I read this thing I just thought: well, maybe they are smartening up. But I quite agree with you.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, there is not the slightest content of this clause which indicates that there may be any lessening of the number of compulsory requirements.

**The Deputy Chairman:** No, that is true. I agree with you.

**Senator Smith:** The only thing that one can be sure of here is that the minister may ask for things he is not asking for now.

**The Deputy Chairman:** I was inclined to suggest to you that perhaps it does not say he can ask for things he is not asking

[Traduction]

der tout ce qu'il veut, à condition qu'il s'agisse de ce nouveau genre d'enquête.

**Le sénateur Buckwold:** Mais il doit le faire en respectant les limites et les restrictions prévues par la Loi et il me semble y avoir parmi nous, des gens qui ne veulent pas d'une situation dans laquelle tout le monde est forcé à tout faire et à répondre à des questions sous peine de sanctions. Il s'agit d'une modification importante prévoyant que lors de certaines enquêtes, une personne ne devrait pas être obligée de répondre, si elle choisit de ne pas le faire, elle n'aurait pas à subir de sanctions.

**Le sénateur Smith:** Je ne m'y oppose pas, si les renseignements doivent être fournis, mais rien ne nous assure qu'il en sera ainsi, car la disposition figurera toujours dans la Loi. Je dis que pour autant qu'on le sache, le ministre peut envisager tout un nouveau programme pour recueillir des renseignements auprès du public car cette notion d'obligation ne plaît pas aux citoyens; le ministre peut ainsi espérer obtenir plus de renseignements dans des enquêtes à réponse facultative.

**Le vice-président:** Eh bien, monsieur le sénateur, ne croyez-vous pas que la Loi devrait prévoir certaines limites quant au genre d'enquêtes que le ministre peut lancer?

**Le sénateur Smith:** Je ne sais pas, mais c'est la question qui nous intéresse. Je ne sais pas. Quelqu'un peut-il dire le contraire?

**Le vice-président:** Ce n'est pas ce que je voulais dire: mais la Loi doit prévoir le genre d'enquêtes que le ministre peut demander. S'il fait une enquête à l'heure actuelle, les personnes interrogées sont tenues d'y répondre, si je comprends bien. Je ne devrais peut-être pas parler autant que je le fais. Après 1970, et pendant bon nombre d'années, j'ai eu ma propre étude de droit sans aide aucune. Toujours est-il que mon nom figurait sur la liste de Statistique Canada et on m'a demandé des renseignements sur mes employés. Je n'ai jamais eu d'employés; j'ai donc déclaré à Statistique Canada que je n'avais aucun employé et donc rien à signaler. Pendant les cinq ou six années que j'ai travaillé dans cette étude, j'ai continué à faire partie de l'échantillon des enquêtes régulières et l'on insistait à ce que je remplisse une déclaration. Puisque je n'avais absolument rien à déclarer, je ne m'en suis pas occupé mais on m'a toujours dit que j'étais passible de sanctions du fait d'avoir refusé de répondre à ces enquêtes que m'adressait Statistique Canada. Lorsque j'ai vu cette proposition, j'ai pensé: «Eh bien, enfin on devient raisonnable». Mais je suis tout à fait d'accord avec vous.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, il n'y a absolument rien dans cette modification qui laisse prévoir une réduction du nombre d'enquêtes à réponse obligatoire.

**Le vice-président:** Non, c'est vrai. Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Smith:** On peut cependant être convaincu d'une chose: c'est que le ministre pourrait demander des renseignements, ce qu'il ne fait pas actuellement.

**Le vice-président:** Je voulais vous faire remarquer qu'on ne dit pas peut-être que le ministre peut demander ce qu'il ne



[Text]

for now, as much as saying he can ask for the same things but on a somewhat different basis.

**Senator Buckwold:** Right on.

**Senator Smith:** But you do not know; you cannot tell that. We are passing this without knowing whether that is so or what I say is so.

**The Deputy Chairman:** No, you are quite right.

**Senator Smith:** It is not a trivial matter, whichever way is right. I am just using that as one example.

**Senator Buckwold:** But he can do the same thing, following your logic, on a compulsory basis.

**Senator Smith:** Perhaps he does. We do not know from looking at this, and if we do know, then I ask somebody to be kind enough to point it out to me, whether this is merely a proposal which will result in the minister asking for purely compulsory returns or whether it will simply result in leaving the number of compulsory returns the same as they are now, but giving him the power to ask for additional voluntary ones. If anybody can show me anywhere in this document before us where that is clarified, I will be grateful.

**The Deputy Chairman:** Mr. Bertrand wants to make a response.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I would be quite prepared to take back to the officials of Statistics Canada the objections of Senator Smith, and also, either through you, or directly to Senator Smith, or to the Clerk of the Committee, provide some further information. If, in the light of that information, Senator Smith still objects to the proposal, then, according to the rules for this program, the proposal would be dropped, and when the bill comes down it would not contain the proposal. Meanwhile, if we could ask Statistics Canada to write to the member, and if Senator Smith, after that, withdraws his objection, then we could put it in the bill. However, again I would like to say that the bill that comes before Parliament is a bill of Members of Parliament and not a bill of the Government. Therefore, if this is acceptable to you and to the members of your committee, I will be very pleased to ask the people at Statistics Canada to write and respond to Senator Smith.

**Senator Smith:** I certainly appreciate that assurance, but that only points up the total objection I am making. We do not know what this means. We are going to be informed what it means after the officials have had an opportunity to make proper inquiries, but we were proposing to report it without knowing.

**The Deputy Chairman:** Perhaps in view of this discussion this committee would feel that we really ought not to pass the motion which has been put at this time, but that we should defer the putting of it until a future meeting.

**Senator Robichaud:** I am not withdrawing it.

[Traduction]

demande pas maintenant, sans pour autant qu'il ne le fasse pas sous une autre forme.

**Le sénateur Buckwold:** Très juste.

**Le sénateur Smith:** Mais vous ne le savez pas; vous ne pouvez pas le dire. Nous adoptons la proposition sans savoir si ce que vous dites ou ce que je dis est vrai.

**Le vice-président:** Non, vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Smith:** Quelle que soit la bonne réponse, ce n'est pas une question sans importance. Et ce n'est qu'un exemple.

**Le sénateur Buckwold:** Mais, si l'on poursuit votre argument, le ministre peut faire de même lorsqu'il s'agit d'enquêtes à réponse obligatoire.

**Le sénateur Smith:** Il le fait peut-être. D'après le texte, nous n'en savons rien; et si nous le savons, qu'on ait l'amabilité de me le signaler, qu'il s'agisse simplement d'une proposition qui permettra au ministre de demander uniquement des renseignements à titre obligatoire ou qu'il s'agisse de lui laisser entreprendre le même nombre d'enquêtes qu'à l'heure actuelle mais en lui donnant en plus le pouvoir faire de nouvelles à titre volontaire, celles-là. Si quelqu'un sait où dans ce texte la question est précisée, je lui saurai gré de me l'indiquer.

**Le vice-président:** Monsieur Bertrand veut répondre.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je suis tout à fait disposé à faire part aux représentants de Statistique Canada des objections soulevées par le sénateur Smith et de donner de plus amples renseignements à ce sujet par votre intermédiaire ou bien directement au sénateur Smith ou au greffier du Comité. Si, après avoir reçu les renseignements, le sénateur Smith s'oppose toujours à la proposition, alors elle sera supprimée, d'après le règlement de ce programme, et, lorsque le projet de loi sera présenté, elle n'y figurera pas. Par ailleurs, si nous demandons aux représentants de Statistique Canada de renseigner les membres du Comité et, que par la suite, le sénateur Smith ne s'y oppose plus, la proposition pourrait figurer dans le projet de loi. Toutefois, j'aimerais répéter que le projet de loi déposé au Parlement émane des députés et non pas du gouvernement. Par conséquent, si vous-même et les membres de votre Comité le voulez, je demanderai aux fonctionnaires de Statistique Canada de rédiger une réponse à l'intention du sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** Je vous remercie de votre obligeance, mais la situation montre bien l'essentiel de mon objection. Nous ne connaissons pas la portée de cette proposition. Nous la connaissons seulement lorsque les représentants auront eu l'occasion de faire les enquêtes nécessaires, mais nous étions sur le point de faire rapport à ce sujet sans avoir les renseignements.

**Le vice-président:** Vu la discussion qui a été soulevée, les membres de ce Comité estimeront qu'il ne faudrait vraiment pas adopter à ce moment la motion proposée et qu'il conviendrait de les reporter à une séance ultérieure.

**Le sénateur Robichaud:** Je ne la retire pas.

[Text]

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, on a donné tout à l'heure des explications au sujet de la clause 2, concernant la nomination des vérificateurs de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. J'aimerais savoir si l'Institut canadien des CA a été consulté?

**M. Bertrand:** Je n'ai pas la réponse à ceci. Monsieur Fowler est peut-être au courant.

Has the Canadian Institute of Chartered Accountants been consulted on this proposal?

**Senator Leblanc:** Regarding clause 2, the appointment of the auditors.

**Mr. Robert Fowler, Director, Legal Services, Canada Mortgage and Housing Corporation:** I am sorry, but I cannot answer that question. I can find out and get back to you very quickly.

**Senator Leblanc:** That is what I meant when I said I would like to consult other colleagues regarding that appointment, but in my mind I was going to call the Institute and see what they think about it.

**Mr. Fowler:** These same provisions are stipulated in all the crown corporations that have been incorporated over recent years. These are consistent, and this is just intended to bring our provisions into line with the provisions of, say, the Air Canada Act regarding the appointment of auditors. In the case of the Federal Industrial Development Bank there is the same proposed provision.

**Senator Leblanc:** You mean the five-year tenure?

**Mr. Fowler:** Yes.

**Senator Leblanc:** Instead of two years.

**Mr. Fowler:** Yes, the two-year term, which is the term specified in the present act, just barely gives the appointed auditor time to become familiar with the operations of the corporation before his term has expired, so this does not benefit the corporation or the auditor, and the five-year term, to a maximum of ten years, was also contained in the proposed Crown Corporations bill which, of course, never became law, but still the provisions in that bill reflect the current thinking on good practice regarding auditors.

**Senator Smith:** May I ask which clause this is, Mr. Chairman?

**Senator Leblanc:** Clause 2. I will withdraw my objection in view of the explanation received. If we had in other acts regarding Crown corporations the same type of amendment that we have here, apparently the Institute of Chartered Accountants did not contest that, so consequently they will not contest this one. Maybe they will later on, but we can look after that when the bill comes down. If they would like an amendment, they could let me know and I will put it through, but for the time being, as I said, I will withdraw my objection, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Very well.

[Traduction]

**Senator Leblanc:** Mr. Chairman, a little while ago, we were given explanations on section 2 concerning the designation of auditors for the Central Mortgage and Housing Corporation. I would like to know if the Canadian Institute of Chartered Accountants has been consulted?

**Mr. Bertrand:** I do not have an answer to this question. Mr. Fowler might be in a position to answer.

A-t-on consulté l'Institut canadien des comptables agréés au sujet de cette proposition?

**Le sénateur Leblanc:** Au sujet de l'article 2, la nomination des vérificateurs.

**M. Robert Fowler, directeur, Services juridiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** Je regrette, mais je ne peux pas répondre à la question. Je peux me renseigner et vous le faire savoir assez rapidement.

**Le sénateur Leblanc:** Voilà ce que j'entendais pas la consultation d'autres collègues au sujet de cette nomination, mais je pensais communiquer avec l'Institut pour connaître sa position.

**M. Fowler:** Toutes les sociétés de la Couronne constituées comme telles au cours des dernières années sont assujetties aux mêmes dispositions. Elles sont uniformes de sorte que nos dispositions correspondront avec celles, disons, de la Loi sur Air Canada pour ce qui est de la nomination de vérificateurs. La disposition proposée existe déjà dans le cas de la Banque fédérale de développement.

**Le sénateur Leblanc:** Vous parlez du mandat de 5 ans?

**M. Fowler:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Au lieu de 2 ans.

**M. Fowler:** Oui, le mandat de 2 ans précisé dans la loi actuelle donne à peine au vérificateur nommé le temps de se familiariser avec les opérations de la société avant l'expiration de son mandat, ce qui n'avantage ni la société ni le vérificateur; la proposition d'un mandat de 5 ans, qui pourrait être prolongé jusqu'à un maximum de 10 ans, figurait également dans le projet de loi sur les sociétés de la Couronne qui, bien entendu, n'a jamais été adopté, mais, ces dispositions témoignent de l'orientation actuelle en ce qui concerne les travaux des vérificateurs.

**Le sénateur Smith:** Puis-je savoir de quel article il s'agit, monsieur le président?

**Le sénateur Leblanc:** De l'article 2. Je retire mon objection vu l'explication qui m'a été donnée. Si vous avions pour d'autres lois relatives aux sociétés de la Couronne, le même type d'amendement que celui dont nous sommes saisis, apparemment l'Institut des comptables agréés n'a pas remis le principe en cause, par conséquent il ne s'y opposera pas à celui-ci. Il s'y opposera peut-être plus tard mais on s'en occupera lorsque le projet de loi sera déposé. S'il veut un amendement, il pourra me le dire et je le présenterai, mais pour l'instant, comme je l'ai dit, je retire mon objection, monsieur le président.

**Le vice-président:** Très bien.



[Text]

**Senator Smith:** You see, this is another thing. They are extending the term of an auditor from two years to ten years.

**Senator Leblanc:** Five years.

**Senator Smith:** Or to five years. It is not less than five and not more than ten.

**Senator Leblanc:** Yes.

**Senator Smith:** That is no trifling thing. The position of an auditor in a Crown corporation or in a private corporation is one of very great importance. If an auditor is not competent, he should not be saddled upon the corporation for five years, with no way of getting rid of him without an Act of Parliament amending this, or unless he can be dismissed for proven cause. There are some little things in it; they may not seem much at first blush.

**Senator Buckwold:** I am sure an auditor could be fired for incompetence.

**Senator Smith:** You would have to prove it.

**Senator Leblanc:** I take objection for what Senator Smith is saying. Whenever a C.A. is appointed auditor, I am sure they have examined all the necessary criteria, and that he is very competent. They are all competent anyway, so there is no problem there.

**Senator Smith:** I do not want to have an argument about auditors' competence in general, but I would suppose they are likely not very different from the proven competence of lawyers in general, but there is a great variety among lawyers as to their degree of skill.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I would suggest that Senator Robichaud agree to allow us to delay voting on this bill until Senator Smith has had a reply to his inquiry regarding Statistics Canada Act changes, so that he is satisfied, and that we call a meeting as soon as possible to deal with that item, and then put Senator Robichaud's motion.

**The Deputy Chairman:** Does that suggestion meet with the approval of the committee?

**Senator Robichaud:** Well, I do not approve, but I am certainly not going to delay the proceedings.

**Senator Buckwold:** I would certainly support your motion if it was put, but it would leave us in this sort of invidious position, that Senator Smith at that point can say, "I disagree with that item because I am not satisfied," and it would be withdrawn. I do not want that to happen. I think we should at least attempt to satisfy him that it was a reasonable amendment.

**Senator Deschatelets:** What is the urgency? Is there any target date?

**Mr. Bertrand:** For the Canada Pension Plan, Mr. Chairman, if we could hear Mr. Wilkes perhaps, because it would seem important that it should be . . .

**Senator Deschatelets:** Is it a matter of its being done before a certain date?

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Vous voyez, il s'agit d'autre chose. Ils portent le mandat du vérificateur de deux à dix ans.

**Le sénateur Leblanc:** Cinq ans.

**Le sénateur Smith:** Ou à cinq ans. Pas moins de cinq et pas plus de dix ans.

**Le sénateur Leblanc:** Oui.

**Le sénateur Smith:** Il ne faut pas prendre cela à la légère. La charge de vérificateur dans une société de la Couronne ou dans le secteur privé est très importante. Si le vérificateur est incompétent, il ne faudrait pas qu'il puisse rester en poste pendant cinq ans sans qu'on puisse s'en débarrasser sans une loi du Parlement, ou à moins qu'on puisse le congédier pour des raisons valables. Il y a certaines petites choses qui en apparence ne prêtent pas à conséquence.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis sûr que l'on pourrait renvoyer un vérificateur pour incompetence.

**Le sénateur Smith:** Il faudrait prouver l'incompétence.

**Le sénateur Leblanc:** Je ne suis pas d'accord avec ce que le sénateur Smith dit. Lorsqu'on nomme un expert comptable au poste de vérificateur, je suis sûr que tous les critères ont été étudiés et que la personne est très compétente. Ils sont tous compétents de toute façon, donc la question ne pose pas de problème.

**Le sénateur Smith:** Je ne veux pas discuter de la compétence des vérificateurs en général, mais je ne croyais pas qu'elle soit très différente des compétences des avocats en général; cela dit, il y a différents types d'avocats qui n'ont pas tous les mêmes compétences.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je demanderais au sénateur Robichaud d'accepter de reporter le vote sur ce bill jusqu'à ce que le sénateur Smith ait obtenu une réponse à la question qu'il a posée sur les changements apportés à la loi sur Statistique Canada, après quoi, nous convoquerons une réunion dès que possible à ce sujet pour passer ensuite à la motion du sénateur Robichaud.

**Le vice-président:** Le Comité est-il d'accord?

**Le sénateur Robichaud:** Je ne suis pas d'accord, mais je ne retarderai certainement pas les délibérations.

**Le sénateur Buckwold:** Je serai en faveur de votre motion si vous la présentez, mais nous serions dans une position qui permettrait au sénateur Smith de dire à un certain moment: «Je ne suis pas d'accord avec cette disposition car je ne suis pas convaincu» et la motion serait retirée. Je ne veux pas que cela arrive. A mon avis, il faudrait au moins essayer de lui prouver qu'il s'agit d'un amendement raisonnable.

**Le sénateur Deschatelets:** Où est l'urgence? Y a-t-il une date à ne pas dépasser?

**M. Bertrand:** En ce qui concerne le régime de pensions du Canada, monsieur le président, si nous pouvions entendre M. Wilkes, car il me semble important que . . .

**Le sénateur Deschatelets:** Faut-il que nous terminions avant une certaine date?



[Text]

**Mr. Bertrand:** It would be before the end of this calendar year.

**Senator Deschatelets:** That is no problem. We can meet again next week. Why do not we meet on Tuesday and dispose of this?

**The Deputy Chairman:** I am only here as the vice-chairman of this committee, and I take the position that it is up to the chairman to decide when we shall meet and what business shall come before the committee, so that if we do defer it to a later date, that later date will be at Senator Goldenberg's selection, and at his call, not mine. I am here as vice-chairman, and I am in the chair this morning, but it is his committee and he is the one to decide how it will operate.

**Senator Deschatelets:** You can report to the chairman that we are anxious to meet as soon as we can in order to satisfy the urgency that has been mentioned.

**The Deputy Chairman:** I will see that the view of the committee is placed before Senator Goldenberg. All I am saying is that I will not answer for what action he will take on it, but I will not accept to take any action on it.

**Senator Buckwold:** I move that we adjourn.

**Senator Robichaud:** I will delay my motion until the next meeting.

**The Deputy Chairman:** Very well, If we adjourn, your motion is still forward, but it will not be put at this time, so that is all.

**Senator Robichaud:** It still stands.

**The Deputy Chairman:** Your motion is before the meeting and will be considered at the resumed meeting.

**Senator Robichaud:** Do I understand correctly, that we have only until the end of this calendar year for the bill to pass—not for this to be reported?

**Mr. Bertrand:** For the bill to pass.

**Senator Robichaud:** That could be a long time.

**Mr. Bertrand:** I would have to take back to the standing committee of the House of Commons the new proposals that have emerged since last summer, the four proposals I mentioned in my opening statement, and then re-print the bill, bring the bill back; and then it would be for the House Leader and the Leader in the Senate to find the parliamentary time. Even if it is only five minutes, at times it is difficult to fit in the time. Therefore, Mr. Chairman, because of the urgency of two matters, I would request that, if at all possible, we should deal with these proposals as soon as possible.

**Senator Robichaud:** I am willing to deal with it this morning.

**The Deputy Chairman:** All right.  
The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Bertrand:** Il faudrait finir avant la fin de l'année civile.

**Le sénateur Deschatelets:** Pas de problème. Nous pourrions nous réunir à nouveau la semaine prochaine. Pourquoi ne pas nous réunir mardi et en finir?

**Le vice-président:** Je ne suis que vice-président de ce Comité, et à mon avis c'est le président qui doit décider du calendrier des séances et de l'ordre du jour; donc si nous renvoyons la discussion à plus tard, la date devrait être précisée par le sénateur Goldenberg et non pas par moi. Comme je l'ai dit, je ne suis que le vice-président je ne fais que remplacer le président ce matin, mais c'est lui qui est responsable de la marche du Comité et c'est lui qui doit prendre les décisions qui s'imposent.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous pouvez dire au président que nous nous réunirons dès que nous pourrons, vu l'urgence dont on nous a parlé.

**Le vice-président:** Je ferai part de l'opinion du comité au sénateur Goldenberg. Tout ce que je dis, c'est que je ne suis pas responsable des décisions qu'il va prendre et moi-même je ne suis pas disposé à prendre une décision à ce sujet.

**Le sénateur Buckwold:** Je propose de lever la séance.

**Le sénateur Robichaud:** Je reporte ma motion à la prochaine séance.

**Le vice-président:** Très bien. Si nous levons la séance, votre motion tient toujours, mais elle ne sera pas présentée maintenant.

**Le sénateur Robichaud:** Elle tient toujours.

**Le vice-président:** Votre motion est présentée et sera discutée lors de la prochaine séance.

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce que je comprends bien, nous avons seulement jusqu'à la fin de l'année civile pour adopter le bill, et non pas pour le rapporter?

**M. Bertrand:** Pour adopter le bill.

**Le sénateur Robichaud:** C'est long.

**M. Bertrand:** Il faut que je présente au Comité permanent des Communes les nouvelles propositions qui ont été faites depuis l'été dernier et les quatre propositions dont j'ai parlé au début; il faut qu'on réimprime le bill, qu'on le représente; et ensuite il faut que le Leader de la Chambre et celui du Sénat trouvent le temps d'en discuter au Parlement. Quand bien même ne faudrait-il pour cela que cinq minutes, il est parfois difficile de les trouver. En conséquence, monsieur le président, étant donné l'urgence que présentent ces deux questions, je demande, si c'est possible, que nous débattions de ces propositions dès que nous le pourrons.

**Le sénateur Robichaud:** Je suis disposé à en discuter ce matin.

**Le vice-président:** Très bien.  
La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice, Legislation:*

Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel;  
Mr. G. Laurin, Legislative Counsel.

*From the Canada Mortgage and Housing Corporation:*

Mr. Robert Fowler, Director, Legal Services.

*Du ministère de la Justice, Section de la législation:*

M. Gérard Bertrand, c.r., premier conseiller législatif;  
M. G. Laurin, conseiller législatif.

*De la Société canadienne d'hypothèques et de logement:*

M. Robert Fowler, directeur du Service juridique.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

**DEPOSITION**  
Thursday, November 27, 1980

Le jeudi 27 novembre 1980

Issue No. 7

Fascicule n° 7

**Complete proceedings on:**

“Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970”

**Seul et unique fascicule concernant:**

«Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, July 9, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the  
Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the document entitled “Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970”, tabled in the Senate this day, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 9 juillet  
1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le document intitulé: «Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures», déposé au Sénat aujourd'hui, soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 27, 1980  
(15)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:35 a.m., the Deputy Chairman, the Honourable Senator Donahoe, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Donahoe, Doody, Flynn, Langlois, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau and Smith. (11)

*In attendance:* Mrs. Louise Meagher, Assistant to the Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:**Department of Justice, Legislation Section:*

Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel;  
Mr. G. Laurin, Legislative Counsel.

*Legal Services:*

Mr. Harry McDonald, Director, (Department of Insurance);  
Mr. Carl Rosen, Director, (Statistics Canada);  
Mr. Denis Bouffard, Legal Counsel, (Department of Labour);  
Mr. Tom Barton, Legal Counsel, (Crown Assets Disposal Corporation);  
Mr. Barry Torno, Legal Counsel, (Department of Consumer & Corporate Affairs);  
Miss Heather Black, Legal Counsel, (Department of National Health and Welfare);  
Mr. Gilbert Miville-Deschênes, Legal Counsel, (Employment and Immigration Commission);  
Mrs. Ginette Williams, Legal Counsel, (Department of National Health and Welfare).

*Department of National Health and Welfare:*

Mr. J. Wilkes, Chief, Legislation and Liaison, Income Security Program;  
Mr. Walter Maszczak, Chief of Drug Regulatory Affairs Division.

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. J. Armstrong, Chief of Weights and Measures, Legal Metrology;  
Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch.

*Canada Mortgage & Housing Corporation:*

Mr. Robert Fowler, Director, Legal Services.

The Committee resumed consideration of the document, entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970".

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 NOVEMBRE 1980  
(15)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Donahoe, Doody, Flynn, Langlois, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau et Smith. (11)

*Aussi présent:* M<sup>me</sup> Louise Meagher, adjoint du légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:**Ministère de la Justice, Section de la législation:*

M. Gérard Bertrand, c.r., premier conseiller législatif;  
M. G. Laurin, avocat conseil.

*Services juridiques:*

M. Harry McDonald, directeur, (Département des assurances);  
M. Carl Rosen, directeur, (Statistique Canada);  
M. Denis Bouffard, avocat conseil, (ministère du Travail);  
  
M. Tom Barton, avocat conseil, (Corporation des dispositions des biens de la Couronne);  
M. Barry Torno, avocat conseil, (ministère de la Consommation et des Corporations);  
M<sup>lle</sup> Heather Black, avocat conseil, (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social);  
M. Gilbert Miville-Deschênes, avocat conseil, (Commission de l'Emploi et de l'Immigration);  
M<sup>me</sup> Ginette Williams, avocat conseil, (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social).

*Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

M. J. Wilkes, chef, Législation et Liaison, programmes de la sécurité du revenu;  
M. Walter Maszczak, chef de la Division de la réglementation des drogues.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. J. Armstrong, chef de la Division des poids et mesures, métrologie légale;  
M. F. H. Sparling, directeur, Direction des corporations.

*Société canadienne d'hypothèques et de logement:*

M. Robert Fowler, directeur, service juridique.

Le Comité reprend l'étude du document intitulé: «Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures».



The Honourable Senator Smith made an opening statement explaining his views and recommendations to the Committee.

*Ordered*—That these recommendations be examined by the Committee.

*Agreed*,—On a motion by the Honourable Senator Langlois, that the four additional proposals be adopted and included in the Committee's Report.

The witnesses answered questions.

The Document was adopted with the amendments inserted in the Report.

The Honourable Senator Langlois paid tribute to the great task done by the Honourable Senator Smith.

At 12:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

L'honorable sénateur Smith fait une déclaration préliminaire pour exposer ses vues et recommandations au Comité.

*Il est ordonné*,—Que ces recommandations soient étudiées par le Comité.

*Il est convenu*,—Sur motion de l'honorable sénateur Langlois, que les quatre propositions additionnelles soient adoptées et incorporées au rapport du Comité.

Les témoins répondent aux questions.

Le document est adopté avec les amendements incorporés dans le rapport.

L'honorable sénateur Langlois veut rendre hommage à l'honorable sénateur Smith pour l'apport considérable que celui-ci a fourni.

A 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, December 3, 1980

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred the document, entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other Acts subsequent to 1970", tabled in the Senate on Wednesday, July 9, 1980, has in obedience to the Order of Reference of that date, examined the said document and now reports the same with the following amendments:

1. Page 1: Delete proposed clause 2
2. Page 19: Delete proposed clause 29
3. Page 23: Delete proposed clause 35
4. Page 26: Delete proposed clause 42
5. Add the following additional proposed headings and clauses:

1. *Adjustment of Accounts Act:*

(1) Subsection 21(1) of the *Adjustment of Accounts Act* is repealed and the following substituted therefor:

"21. (1) Subsections 136(1) and (2) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* are repealed and the following substituted therefor:

"136. (1) In respect of each fiscal year of the Government of Canada commencing with the fiscal year 1980-81, there shall be credited to the Unemployment Insurance Account an amount equal to the government cost of paying benefit for the fiscal year.

(2) For the purposes of this section, "government cost of paying benefit" in respect of any fiscal year means the amounts payable out of the Consolidated Revenue Fund in respect of the portions of the two calendar years that fall within the fiscal year for extended benefits under section 35 and subsection 38(8) and 39(3)."

(2) Schedule III to the said Act is amended in the column entitled "Order in Council Date" by substituting, in respect of Order in Council P.C. 1959-24/1146, the year "1959" for the year "1969".

2. *Canada Elections Act:*

Paragraphs 57(1)(c) and (d) of the *Canada Elections Act* are repealed and the following substituted therefor:

"(c) in the Province of Manitoba or Saskatchewan, to a judge of the Court of Queen's Bench for the Provinces; or

(d) in the Province of Quebec, Alberta or New Brunswick, the Yukon Territory or the Northwest Territories, to a judge of the Court of Appeal thereof."

3. *Copyright Act:*

Section 19 of the *Copyright Act* is amended by adding thereto the following subsection:

"(11) For the purposes of this section, a record, perforated roll or other contrivance by means of which sounds may be reproduced and by means of which a

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 3 décembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel on a déféré le document, intitulé: «Propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures», déposé au Sénat le mercredi 9 juillet 1980, a conformément à l'ordre de renvoi de la même date, étudié ledit document et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. Page 1: supprimer le projet d'article 2
2. Page 19: supprimer le projet d'article 29
3. Page 23: supprimer le projet d'article 35
4. Page 26: supprimer le projet d'article 42
5. Ajouter les projets d'articles et intitulés, ci-après énumérés:

1. *Loi sur la régularisation des comptes:*

Le paragraphe 21(1) de la *Loi sur la régularisation des comptes* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«21. (1) Les paragraphes 136(1) et (2) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«136. (1) Pour chaque année financière du gouvernement du Canada à compter de l'année financière 1980-81, le Compte d'assurance-chômage doit être crédité du total des prestations prises en charge par le gouvernement pour l'année financière.

(2) Aux fins du présent article, l'expression «total des prestations prises en charge par le gouvernement» pour une année financière, désigne le total payable, pour les parties des deux années civiles comprises dans l'année financière, sur le Fonds du revenu consolidé au titre des prestations complémentaires prévues à l'article 35 et aux paragraphes 38(8) et 39(3).»

(2) L'annexe III de ladite loi est modifiée, à la colonne intitulée «Date», en remplaçant, pour le décret C.P. 1959-24/1146, l'année «1969» par l'année 1959.

2. *Loi électorale du Canada:*

Les alinéas 57(1)(c) et d) de la *Loi électorale du Canada* sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

«c) dans les provinces du Manitoba et de la Saskatchewan, à un juge de la Cour du Banc de la Reine de la province; ou

d) dans la province de Québec, d'Alberta ou du Nouveau-Brunswick, le territoire du Yukon ou les territoires du Nord-Ouest, à un juge de la cour d'appel.»

3. *Loi sur le droit d'auteur:*

L'article 19 de la *Loi sur le droit d'auteur* est modifié par l'adjonction du paragraphe suivant:

«(11) Pour les fins du présent article, une empreinte, un rouleau perforé ou un autre organe au moyen desquels des sons peuvent être reproduits et une œuvre exécutée ou

literary or dramatic work may be mechanically performed made within Canada with the consent or acquiescence of the owner of the copyright in the work and intended for and primarily distributed to persons unable to read print because of a physical handicap is deemed not to be a contrivance made with the consent or acquiescence of the owner of the copyright in the work.”

4. *Lord's Day Act:*

The *Lord's Day Act* is amended by adding thereto, immediately after section 7 thereof, the following section:

“7.1 Where an activity referred to in section 4, 6 or 7 is permitted within a province on the Lord's Day by a provincial Act or law, it shall be lawful for any person to engage in that activity on the Lord's Day on any Indian reserve in that province.”

Respectfully submitted,

représentée mécaniquement, confectionnés au Canada avec le consentement ou l'assentiment du titulaire du droit d'auteur sur l'œuvre et destinés principalement à l'usage de personnes incapables, en raison de déficiences physiques, de lire les caractères imprimés sont réputés ne pas être un organe confectionné avec le consentement ou l'assentiment du titulaire du droit d'auteur sur l'œuvre.»

4. *Loi sur le dimanche:*

La *Loi sur le dimanche* est modifiée par l'insertion, après l'article 7, de l'article suivant:

«7.1 Lorsqu'une loi provinciale permet, le dimanche, la tenue dans la province d'une activité prévue aux articles 4, 6 ou 7, toute personne peut légalement y prendre part, le dimanche, sur une réserve indienne situé dans cette province.»

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

Richard A. Donahoe

*Deputy Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 27, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to consider proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms or errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Revised Statutes of Canada, 1970, and other acts subsequent to 1970.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are here this morning to consider for the second time the Miscellaneous Statute Law Amendment Act of 1980, or material which will become that if and when we give it the necessary approval. Originally, this meeting was called for yesterday, but through forces of circumstance time did not permit us to meet then. I am grateful to the members of the committee who have made it possible to have a quorum for the meeting this morning.

When we last met and were given the proposed bill for consideration, Senator Smith had certain observations to make with respect to certain clauses of this proposed bill. I suggest that we begin the meeting this morning by giving Senator Smith the opportunity to express his views on the clauses he was discussing earlier, as well as any others on which he may have opinions he would like to have heard.

**Senator Smith:** Thank you, Mr. Chairman. I should like to apologize in advance for having to leave in a few minutes, but a meeting has been called for 10 o'clock of the committee of which I am chairman, and the date for that meeting was set some time ago. Consequently, if I may just say a few words and then be excused, I hope it will be understood that I am not in any way retreating from what I have said or what I may say.

I am sure members of the committee will recall that we were discussing last day just how much examination it would be desirable or necessary for the committee to give to these various suggestions, and I was making the argument that I thought we had to give them pretty close scrutiny. Without in any way wishing to be offensive, I noted in some subsequent examination of the proposals that one of them deals with the situation where an Inspector of Weights and Measures gives his certificate as to the accuracy of a weighing and measuring device which he has not in fact inspected, and it says that if he signs such a certificate without having personally made the examination he is proceeding contrary to the statute. I could not help but think that, if we were to report to the Senate that we had examined this proposed bill and found it satisfactory, without having given it a pretty minute examination, we might be not much better than such an Inspector of Weights and Measures.

Over the weekend I sat down with this document in one hand and my dictating machine and microphone in the other and went through it clause by clause. I just dictated what comments occurred to me as I read each clause. I came to the general conclusion that there are some things here which look to be dealing with matters of policy; that there are some things

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 27 novembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les propositions visant à corriger certains archaïsmes, anomalies, incompatibilités ou erreurs et à faire certaines modifications mineures et non controversables dans les Statuts révisés du Canada de 1970 et de certaines lois postérieures.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous sommes ici ce matin pour examiner pour la deuxième fois la Loi corrective de 1980, ou le document qui le deviendra si nous l'approuvons. Nous devons nous réunir hier, mais à cause de certaines circonstances, nous n'en avons pas eu le temps. Je remercie les membres du Comité qui nous ont permis d'avoir le quorum pour la séance de ce matin.

La dernière fois que nous nous sommes réunis et qu'on nous a renvoyé le projet de loi, le sénateur Smith avait des observations à faire sur certains articles. Je propose que nous commençons la réunion de ce matin en donnant au sénateur Smith l'occasion d'exprimer son point de vue sur les articles dont il a déjà discuté ou sur tout autre article qu'il aimerait aborder.

**Le sénateur Smith:** Merci, monsieur le président. Je m'excuse à l'avance de devoir partir dans quelques minutes, mais je dois assister à 10 heures à une séance du comité dont je suis président, séance dont la date a été déterminée il y a un certain temps déjà. Je dirai donc quelques mots, après quoi vous voudrez bien m'excuser. J'espère qu'on comprendra que je ne retire d'aucune façon ni ce que j'ai dit, ni ce que je pourrais dire.

Les membres du comité se rappelleront que nous discutons l'autre jour de la question de savoir jusqu'à quel point il serait souhaitable ou nécessaire que le comité examine ces diverses propositions; et j'ai affirmé qu'à mon avis, nous devons les étudier très soigneusement. Je les ai réexaminées. Au sujet de l'Inspecteur des poids et mesures chargé de certifier l'exactitude d'un appareil de poids et mesures qu'il a inspecté, l'une des propositions veut que s'il signe un certificat sans avoir lui-même examiné l'appareil, il procède de façon contraire à la loi. Je n'ai pu m'empêcher de penser qu'en déclarant au Sénat que nous avons étudié le présent projet de loi et le jugeons satisfaisant sans l'avoir examiné une seule minute, nous ne serions pas mieux que cet Inspecteur des poids et mesures.

Pendant la fin de semaine, j'ai étudié le projet de loi article par article, le document dans une main et le micro du magnétophone dans l'autre. J'ai simplement dicté les observations qui me venaient à l'esprit en lisant chaque article. J'en suis arrivé à la conclusion générale que certaines questions, semble-t-il, relèvent d'une politique, et n'ont rien à faire ici et créent plus

*[Text]*

here which, it seems to me, ought not be here at all and create more trouble than they cure; and that really it is impossible to understand exactly what is the effect of most of the suggested changes, unless one also examines the statute which it is proposed to amend, which would be quite a task—and I did not attempt such an examination.

I have some 20 pages of notes which I dictated in that way and which were transcribed for me yesterday and, the day before. I have placed a copy of those on your table, Mr. Chairman, and I have given a copy to the clerk of the committee. I did not have sufficient copies made to distribute, which it occurs to me now I might have done.

Just to take an example of what I think seems to be unnecessary, if you would like to turn for a moment to some of the proposed amendments relating to the Court Martial Appeal Court, I would refer you to pages 19 and 20 of the document.

It is proposed to call it section 201 under the heading of National Defence Act, Court Martial Appeal Court of Canada. As I read this proposal, it is simply to change the name "Court Martial Appeal Court" to "Court Martial Appeal Court of Canada." It occurs to me to wonder what the necessity for that is. Surely the National Defence Act cannot be dealing with any court martial appeal court except a Canadian court martial appeal court. Then it also provides for the change of the head of the court from the designation "President" of the Court Martial Appeal Court to the designation "Chief Justice" of the Court Martial Appeal Court of Canada.

It seems to me that this amendment, which consists of some 27 lines on page 19 and a few more lines on page 20, plus the explanations both in French and in English on page 19a, have no effect except to change the name of the Court Martial Appeal Court to the Court Martial Appeal Court of Canada and the designation of its president and judges to conform with that change in name. That seems to me to be creating a great deal of work and to be cluttering up the statute for no substantial purpose.

I may not have understood what was intended and may not be able to comprehend the need for the comments, but in any event there are some lengthy changes that seem to me to be unnecessary.

**The Deputy Chairman:** If I may just interrupt you, senator, do you wish to proceed with all of your comments without interruption or response to any particular point you raise? Is that what time impels you to do? I will proceed in whichever way you wish.

**Senator Smith:** I suppose it would be only reasonable, if I stopped after I made a critical observation in order to give a chance for it to be answered; but I have to go in ten minutes.

**The Deputy Chairman:** Very well. We will be in the position that we will be dealing with your comments and that the answers will be given in your absence. We may come to conclusions that will override your objections or we may feel that your objections have been satisfied by the explanations given.

**Senator Smith:** I understand.

*[Traduction]*

d'embarras qu'elles n'en dissipent. Il m'est apparu impossible de saisir exactement la portée de la plupart des modifications proposées, à moins d'examiner la loi devant être modifiée, ce qui serait toute une tâche. Je n'ai d'ailleurs pas essayé de le faire.

J'ai dicté quelque 20 pages de notes, qui ont été transcrites hier et avant-hier. J'en ai déposé une copie sur votre bureau, monsieur le président, et j'en ai donné une au greffier du Comité. Je n'en ai pas fait faire suffisamment pour en distribuer une à chacun, mais il me vient à l'esprit que j'aurais très bien pu le faire.

Pour vous donner un exemple de ce qui me semble inutile, si vous voulez jeter un coup d'œil sur certaines modifications proposées à l'égard du Tribunal d'appel des cours martiales. Reportez-vous aux pages 19 et 20 du document.

Plus précisément, à l'article 201, qui figure sous la Loi sur la défense nationale, Cour d'appel des cours martiales du Canada. D'après ce que j'ai compris, on vise simplement à changer le nom de Tribunal d'appel des cours martiales pour celui de Cour d'appel des cours martiales du Canada. Je me demande quelle en est la nécessité. La Loi sur la défense nationale ne peut traiter d'un Tribunal d'appel des cours martiales autre que canadien. On prévoit aussi de changer le nom de «président» pour celui de «juge en chef».

Il me semble que cette modification, qui comprend quelque 27 lignes à la page 19 et quelques-unes de plus à la page 20, plus les explications en français et en anglais à la page 19a, n'ont d'autre effet que de changer le nom du Tribunal d'appel des cours martiales pour celui de Cour d'appel des cours martiales du Canada, et de changer le nom du président en conséquence. Il me semble que c'est créer beaucoup de travail et embrouiller la loi sans aucune raison valable.

J'ai peut-être mal compris l'intention visée et ne suis peut-être pas en mesure de comprendre la nécessité des observations, mais quoi qu'il en soit, il y a de longues modifications qui me semblent inutiles.

**Le vice-président:** Permettez-moi de vous interrompre, sénateur. Aimerez-vous faire toutes vos observations sans être interrompu ou sans qu'on réponde aux questions que vous soulevez? Vu le temps dont vous disposez, devrions-nous procéder ainsi? Comme il vous conviendra.

**Le sénateur Smith:** Il ne serait que raisonnable de m'arrêter après avoir soulevé une critique pour donner aux membres du Comité la chance d'y répondre, mais je dois partir dans dix minutes.

**Le vice-président:** Très bien. Nous traiterons de vos observations et y répondrons en votre absence. Peut-être arriverons-nous à des conclusions qui annuleront vos objections ou jugerons-nous que les explications fournies répondent à vos objections.

**Le sénateur Smith:** Je comprends.



[Text]

**The Deputy Chairman:** We may do that in your absence and, if that is satisfactory to you, then I am happy to proceed in that manner.

**Senator Smith:** In the circumstances, I do not think I can ask for anything more. I have to go to another meeting.

**The Deputy Chairman:** The floor is yours. I will not interrupt you any further.

**Senator Smith:** I will just make one or two other observations. If the committee should desire to look at this material or to hear you draw it to their attention, or in whatever other way you may consider it desirable to proceed to take notice of my comments, and if they then think my comments are unjustified, I will accept that decision. All I wanted to do when I sat down to make these notes was to make sure that I had before me the things that occurred to me as I examined the document. If they are put before the committee, I will have accomplished the same thing as if I had stayed. Of course, the committee may not consider them worth considering.

**The Deputy Chairman:** Your document will be given due consideration, senator. We will proceed with the points you wish to highlight before you leave.

**Senator Smith:** The only other point I should mention before I have to leave for the other committee is the rather lengthy portion of the document which deals with the changes in the Unemployment Insurance Act and the Petroleum Administration Act. On page 23 there is also a point about the Prisons and Reformatories Act which appears to give provincial officers who are junior to the Commissioner of Corrections the right to delegate his powers to people junior even to them.

It appears to me to give those junior persons, to whom such delegations are made, the right to cancel forfeitures or other actions in the nature of penalties that have been imposed by senior people. That has struck me as something that would bear examination.

There is also a clause which allows the National Film Board, or some other organization, to employ people, who now can be employed only up to a salary of, say, \$5,000, at a salary of up to \$25,000. That also seems to require some explanation.

Perhaps I should mention, from the first page of my notes, at paragraph 2, page 1, clause 1 of the document. It is proposed to repeal certain words and substitute others. Referring to the Canada Business Corporations Act it says:

For the purposes of section 255, a notice referred to in subsection (7) is deemed to be articles that are in the prescribed form.

Looking to the explanation on page 1a we find the following:

This amendment, which substitutes the underlined words for the words "conform to law" and which clarifies the wording of the French version, would provide that articles or a statement submitted to the Director must be in their prescribed form.

[Traduction]

**Le vice-président:** Nous pourrions procéder ainsi en votre absence; si cela vous satisfait, j'en serais heureux.

**Le sénateur Smith:** Dans les circonstances, je ne pense pas pouvoir demander autre chose. Je dois assister à une autre réunion.

**Le vice-président:** La parole est à vous. Je ne vous interromperai plus.

**Le sénateur Smith:** Je ferai simplement une ou deux autres observations. Si le Comité désire examiner mes notes ou désire que vous les lui lisiez, quelle que soit la façon dont vous déciderez de procéder, si vous jugez que mes observations sont injustifiées, j'accepterais votre décision. J'ai rédigé ces notes simplement pour ne pas oublier ce qui m'était venu à l'esprit en examinant le document. Si elles sont soumises au Comité, j'aurai accompli la même chose que si j'étais resté témoigner. Évidemment, le Comité jugera peut-être qu'elles ne valent pas d'être considérées.

**Le vice-président:** Votre document recevra toute l'attention voulue, sénateur. Nous écoutons maintenant les points que vous désirez soulever avant de partir.

**Le sénateur Smith:** Avant de partir pour l'autre Comité, j'aimerais parler de cette partie passablement longue du document qui concerne les modifications de la Loi sur l'assurance-chômage et de la Loi sur l'administration du pétrole. A la page 23, il y a aussi un point concernant la Loi sur les prisons et les maisons de correction qui semble accorder aux fonctionnaires provinciaux qui relèvent du commissaire aux services correctionnels le droit de déléguer à d'autres subalternes les pouvoirs que celui-ci leur a délégués.

Il me semble que c'est accorder à ces fonctionnaires de rang inférieur le droit d'annuler des confiscations ou autres peines imposées par des hauts fonctionnaires. Il faudrait examiner la question.

Il y a aussi une disposition qui autorise l'Office national du film, ou quelque autre organisation, à embaucher des personnes à un taux de traitement pouvant aller jusqu'à \$25 000, tandis que la limite est actuellement de \$5,000. Cela aussi demande explication, il me semble.

Je devrais peut-être aussi parler d'un point figurant à la première page de mes notes, paragraphe 2, et à la page 1 du document, article 1. Il est proposé de remplacer certains termes par d'autres. En ce qui concerne la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, il est dit ceci:

Aux fins de l'article 255, l'avis visé au paragraphe (7) est réputé être des statuts établis en la forme prescrite.

Dans les notes explicatives figurant à la page 1a, il est dit:

Cette modification, qui consiste à remplacer, dans un souci de précision, les expressions «réguliers exigés» et «en la forme requise» respectivement par le terme et l'expression soulignés, prévoit expressément que les statuts ou



[Text]

I find it a little difficult to understand what is the difference between "prescribed form" and the phrase "conform to law" when it relates to a notice. It seems to me that it requires some examination to justify the employment of the time of Parliament and its committees and of all the people involved in changes in legislation in making amendments to all the thousands of volumes of statutes that are in the country. It requires some really substantial reason—not simply because it would appear to be neater or is a slight improvement in what someone thinks is desirable in the form of words.

Every one of these requires, as is obvious, the time of Parliament and parliamentary committees. It requires every holder of the statutes, the revised statutes or the annual statutes, as the case may be, to make similar changes in his copy to keep up to date. That is no mean task in a law office. It seems to me that each proposed amendment will require all this work and effort, and it ought to be justified by a very substantial reason, either for the good of the country or the convenience of its citizens.

I hate to appear to be running off after having made those critical comments, without taking my medicine from those who think that I am way off base.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Smith. We understand the necessity for your being elsewhere. We appreciate the work and the research that you have done, and we will give it due attention in our consideration of this matter that is before us. We are very grateful to you for the effort that you have extended, the observations you have made, and for the memorandum that you have submitted. It puts us in the position where we will now be able to report with a clear conscience whatever we approve of and say that it has been carefully examined by the committee—if you would not object to our taking your examination as being an examination on behalf of the entire committee.

**Senator Smith:** I can hardly object. Perhaps another copy might serve some convenient purpose. I will leave that with you.

**The Deputy Chairman:** Mr. Bertrand might appreciate having an opportunity to look at it. I am not sure what the best procedure might be.

I have one further request from a person who has an urgent personal reason for being elsewhere in a short time. I refer to Mr. Torno. He has asked, if he is to be heard, that he may be heard following Senator Smith and before we embark on something else.

Mr. Torno, if you would like to come forward, the committee will hear from you. I am not aware at the moment as to what the point is on which you wish to be heard or what point you are here in relation to.

**Mr. Barry Torno, Legislative Counsel, Department of Consumer and Corporate Affairs:** It is with respect to an amendment to the Copyright Act.

**The Deputy Chairman:** I believe the committee has been circulated with a memorandum containing four additional

[Traduction]

déclarations à envoyer au Directeur doivent être établis en la forme prescrite.

Lorsqu'il s'agit d'un avis, je ne vois pas la différence, dans la version anglaise, entre «prescribed form» et «conform to law». Il me semble qu'il faudrait examiner la question pour justifier l'emploi du temps du Parlement et de ses comités et de toutes les personnes en cause dans la modification des lois et des milliers de volumes de lois du pays. Il faut vraiment de bonnes raisons—et non simplement parce que cela paraîtrait mieux ou apporterait une légère amélioration au niveau de la forme.

Chacune de ces propositions exige le temps du Parlement et de ses comités. Elles demandent à tous ceux qui ont les statuts révisés ou la version annuelle de les modifier en conséquence pour les tenir à jour. Ce n'est pas une petite tâche dans un cabinet d'avocats. Il me semble que chaque modification proposée demandera tout ce travail et tous ces efforts et qu'il faut une excellente justification, que ce soit le bien du pays ou la commodité de ses citoyens.

Je déteste avoir l'air de me sauver après avoir soulevé des questions épineuses, sans entendre ceux qui ne sont pas d'accord avec moi.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Smith. Nous comprenons que vous devez nous quitter. Nous apprécions le travail et la recherche que vous avez faits et nous accorderons à votre document toute l'attention voulue dans le cadre de notre étude. Nous vous remercions des efforts que vous avez faits, des observations que vous avez présentées et du mémoire que vous avez soumis. Nous pourrions faire rapport du projet de loi en ayant clairement conscience de ce que nous approuvons, après l'avoir examiné soigneusement. Si vous n'y voyez pas d'objection, nous pourrions utiliser votre étude et la présenter au nom de l'ensemble du Comité.

**Le sénateur Smith:** Je puis difficilement m'y opposer. Un autre exemplaire pourrait peut-être vous être utile. Je vous le laisse donc.

**Le vice-président:** Monsieur Bertrand aimerait peut-être y jeter un coup d'œil. Je ne suis pas certain de la meilleure marche à suivre.

J'aurais une autre demande à faire de la part de quelqu'un qui a des raisons personnelles de nous quitter sous peu. Je veux parler de M. Torno. Il m'a demandé de pouvoir prendre la parole après le sénateur Smith; donc, avant d'aborder autre chose.

Monsieur Torno, si vous voulez vous approcher le Comité vous entendra. J'ignore pour le moment de quelles questions vous souhaitez parler ou à quel sujet vous êtes parmi nous.

**M. Barry Torno, conseiller juridique, ministère de la Consommation et des Corporations:** Il s'agit d'une modification à la Loi sur le droit d'auteur.

**Le vice-président:** Je crois savoir que le Comité a reçu une note contenant 4 nouvelles modifications à propos desquelles

*[Text]*

amendments which it is hoped we will be able to report upon also and which might eventually be included in this bill. From what Mr. Bertrand tells me, the one that Mr. Torno wishes to speak on is one of those.

**Mr. Torno:** If I might provide a little background with respect to the proposed amendment, section 19 of the Copyright Act provides what in essence is generally referred to as a compulsory licence. The section provides that where the owner of the copyright of a literary, musical or dramatic work has granted permission for another party to record that work, thereafter any third party might subsequently record that work upon payment of a royalty prescribed by statute in compliance with certain other formalities.

The present provision has provided a stumbling block to organizations such as the Canadian National Institute for the Blind, which provides talking books to the print handicapped. The stumbling block arises in the following way: the operation of the section primarily serves the musical industry. It is the basis for the operation of the recording industry. The presence of the reference in section 19 to literary and dramatic works, in addition to the reference to musical works, is, in essence, the source of the problem. The music and recording industries are founded on the operation of this section to a great degree.

There is at present a very small talking book commercial market beginning to appear, but where we see them is primarily in the form of cassettes. The Canadian National Institute for the Blind, which wishes to provide talking books to the print handicapped, upon approaching literary publishers, finds itself in a position that the literary publishers, are reticent to grant permission for the production of those talking books for this very special market because the granting of that permission would trigger the operation of this compulsory licence. Thereafter, any subsequent recording company could avail itself of the situation not to satisfy the needs of the print handicapped but to place on the commercial marketplace talking books for those who wish to hear all forms of literary and dramatic works rather than just reading. So what the Canadian National Institute for the Blind has been faced with is that the literary publishers have been placed in the situation where they would otherwise wish to facilitate the work of the CNIB but do not wish to trigger the operation of the compulsory licence.

This proposed exemption would allow literary publishers to grant permission to organizations such as the CNIB, without triggering the licence, and what the proposed amendment does is constitute an exemption to the application of the compulsory licence; so in effect it says—and I will find the specific language, for simplicity's sake:

(11) For the purposes of this section, a record, perforated roll or other contrivance by means of which sounds may be reproduced and by means of which a literary or dramatic work may be mechanically performed made within Canada with the consent or acquiescence of the owner of the copyright in the work and intended for and primarily distributed to persons unable to read print because of a physical handicap—

*[Traduction]*

on voudrait que nous nous prononcions, et qui pourraient ensuite faire partie de ce projet de loi. D'après ce que m'a dit M. Bertrand, M. Torno souhaite nous parler de l'une d'elles.

**M. Torno:** Je pourrais donner quelques précisions sur les antécédents de la modification proposée; l'article 19 de la Loi sur le droit d'auteur prévoit ce qui est fondamentalement qualifié de licence obligatoire. Il stipule que si le titulaire du droit d'auteur d'une œuvre littéraire musicale ou dramatique a autorisé une autre partie à reproduire cette œuvre, par la suite, toute tierce partie pourra reproduire cette œuvre sans payer les redevances prescrites par la Loi en conformité de certaines autres formalités.

La disposition actuelle constitue une entrave pour des organismes comme l'Institut canadien nationale des aveugles qui fournit des manuels sonores à ses membres. Les difficultés découlent du fait que cet article vise essentiellement le secteur musical; il est fondamental pour les enregistrements. Le problème tient à ce que l'article 19 renvoi à des œuvres littéraires et dramatiques en plus des œuvres musicales. Le secteur musicale et celui des enregistrements comptent énormément sur l'application de cet article.

Actuellement, un marché très limité de livres sonores commence à émerger, surtout sous forme de cassettes. L'Institut canadien national des aveugles qui souhaite fournir des livres sonores à ses membres et qui a contacté des éditeurs de textes littéraires constate qu'ils ne sont pas très disposés à lui donner la permission d'enregistrer ces livres destinés à ce marché très particulier, car cela nécessiterait l'application de cette licence obligatoire. Par la suite toute autre société d'enregistrement pourrait se prévaloir de cette situation non pas pour satisfaire les besoins des aveugles mais pour placer dans le marché des livres sonores à l'intention de ceux qui souhaitent entendre toutes formes d'œuvres littéraires et dramatiques plutôt que de les lire. L'Institut canadien national des aveugles s'est donc trouvé confronté à un problème en ce sens que les éditeurs d'œuvres littéraires ont été mis dans une situation où ils voudraient faciliter les activités de l'Institut tout en ne souhaitant pas voir s'appliquer la licence obligatoire.

L'exemption proposée autoriserait les éditeurs d'œuvres littéraires à accorder des facilités aux organisations comme l'Institut, sans imposer de licence, et cette modification constitue une exemption à l'application de la licence obligatoire; pour simplifier les choses, je vais vous la lire:

«(11) Pour les fins du présent article, une empreinte, un rouleau perforé ou un autre organe au moyen desquels des sons peuvent être reproduits et une œuvre exécutée ou représentée mécaniquement, confectionnés au Canada avec le consentement ou l'assentiment du titulaire du droit d'auteur sur l'œuvre et destinés principalement à l'usage de personnes incapables, en raison de déficiences physiques, de lire les caractères imprimés . . . »



[Text]

**The Deputy Chairman:** You inserted some words that do not appear in the copy I have. I am referring to "primarily distributed". I do not see that here.

I do not see the word "primarily" in there at all. What I have is, "with the consent or acquiescence of the owner of the copyright in the work and intended for the benefit and assistance of persons" is the way my copy reads.

**Mr. Torno:** Perhaps I can explain the difference in the wording. When that draft was circulated, that was the wording. Some of the other people I believe have the subsequent draft here.

**The Deputy Chairman:** That may be. Perhaps I have an early draft.

**Senator Doody:** You have the first one, Mr. Chairman. There is another one added to it.

**The Deputy Chairman:** Proceed. That is explanation enough.

**Mr. Torno:** That draft was first distributed. Thereafter, all of the parties in the private sector who were affected by this amendment, and with whom we have been dealing, were notified of the proposed wording. There was some discussion about perhaps introducing more appropriate wording to ensure that this section would operate and accomplish the purpose for which it was intended, and we changed that wording to the wording that now constitutes the second draft.

**The Deputy Chairman:** Will you just go back and give it to me again, because I do not have it in either draft that I have here. "... consent or acquiescence of the owner of the copyright in the work"

**Mr. Torno:** "and intended for and primarily distributed to".

**The Deputy Chairman:** That is the part I did not have, "intended for and"?

**Mr. Torno:** "primarily distributed to".

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Mr. Torno:** I believe that thereafter the language is the same as the original draft.

"... persons unable to read print because of physical handicap is deemed not to be a contrivance made with the consent or acquiescence of the owner of the copyright in the work."

I might add that, as I indicated earlier, all of the affected parties in the private sector—the publishing industry, the writers' union, the various organizations representing the recording industry, and of course, the Canadian National Institute for the Blind—have expressed their approval of the intent of this section and of the exact wording of it as well.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. Are there any questions anybody wishes to address to the witness?

**Senator Lapointe:** I would like to ask if there is any means for dealing with anyone who might break this law. I am referring to those who might wish to print or record in the way you mention. Will there be any means of fining them? Or is it only a protection for the National Institute for the Blind?

[Traduction]

**Le vice-président:** Vous avez ajouté des mots qui ne figurent pas sur mon exemplaire; je n'y vois pas «destinés principalement.»

Je ne vois pas du tout le terme «principalement»; ce que j'ai est «... avec le consentement ou l'assentiment du titulaire du droit d'auteur sur l'œuvre et destinés à l'usage de personnes...» voilà ce que dit ma copie.

**M. Torno:** Je pourrait peut-être expliquer cette différence de libellé. Lorsque le projet avait été distribué il se présentait ainsi. D'autres personnes ont peut-être ici le projet suivant.

**Le vice-président:** Peut-être. Le mien est peut-être la première version.

**Le sénateur Doody:** En effet, monsieur le président; il y en a eu une autre.

**Le vice-président:** C'est très bien, nous pouvons poursuivre.

**M. Torno:** Ce projet a d'abord été distribué. Ensuite, toutes les parties intéressées du secteur privé que nous avons contactées et qui étaient visées par cette modification ont été avisées du libellé proposé. Il a été question d'introduire peut-être un libellé plus approprié pour s'assurer que cette disposition serve au but pour lequel elle a été conçue, et nous avons changé ce libellé pour en adopter un second.

**Le vice-président:** Voudriez-vous revenir en arrière et me le citer à nouveau, parce que ces termes ne figurent sur aucun des projets que j'ai ici. «... le consentement ou l'assentiment du titulaire du droit d'auteur sur l'œuvre...»

**M. Torno:** «... et destinés principalement à l'usage...»

**Le vice-président:** C'est la partie que je n'ai pas. «... destinés...»

**M. Torno:** «... principalement à l'usage...»

**Le vice-président:** Oui.

**M. Torno:** Par la suite le libellé est semblable à celui du premier projet, me semble-t-il.

«... des personnes incapables, en raison de déficiences physiques de lire les caractères imprimés sont réputés à ne pas être un organe confectionné avec le consentement ou l'assentiment du titulaire du droit d'auteur sur l'œuvre».

Comme je l'ai déjà dit, je pourrais ajouter que toutes les parties visées dans le secteur privé—les maisons d'édition, les associations d'écrivains, les divers organismes représentant l'industrie des enregistrements, et naturellement l'Institut national canadien des aveugles—ont tous désapprouvé la portée de ce paragraphe ainsi que son libellé.

**Le vice-président:** Je vous remercie beaucoup. Quelqu'un voudrait-il poser des questions au témoin?

**Le sénateur Lapointe:** Je voudrais demander ce qu'on a prévu en cas d'infraction à cette loi. Qu'en est-il de ceux qui voudraient faire imprimer ou enregistrer une œuvre de la façon que vous mentionnez. A-t-on prévu des moyens de les



[Text]

**Mr. Torno:** What it allows, first and foremost, is that the party who wishes to record a literary or dramatic work must obtain the consent of the publisher, so that permission has to be granted at the outset. Thereafter, that permission would be granted to those organizations who could establish, presumably, to the satisfaction of the publisher, that they are creating a work to be channelled into a certain market, namely, the market for the print-handicapped. The language of the section also seeks to ensure that that is the case by its reference to works intended for and primarily distributed to persons unable to read print because of a physical handicap. The section simply allows people to get on with the business of helping the handicapped without, in some sense, putting themselves in a position they do not wish to be in with respect to people talking about the commercial market. I hope I have answered your question.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Torno.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, has this bill been read a first time in the House of Commons?

**The Deputy Chairman:** It is not a bill at this stage. It is merely a presentation of material to be made into a bill once it has gone through the process of consideration before a committee of the House of Commons and this committee.

**Senator Robichaud:** So there is no complication in adding these four amendments to the other package?

**The Deputy Chairman:** None whatever. Likewise, honourable senators, there is no complication in deleting any section to which anybody has serious objection. If objections are raised of any serious moment, we have a perfect right to say that we will not report that section, and it would therefore not make it into the bill when the bill is eventually prepared. I understand that is correct, Mr. Bertrand.

**Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice:** Yes, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** That is fine, then. Thank you.

I understand that Senator Neiman wants to be heard.

**Senator Neiman:** Thank you. I am sorry I was a little late. I am not, as a result, quite sure what was discussed before I got here.

**The Deputy Chairman:** I will brief you on it very quickly. Senator Smith began this meeting by producing a memorandum which he prepared over the weekend with his comments on a wide variety of the sections contained in this matter. He pointed out a couple of them, and then he was obliged to leave. He left a copy of his memorandum with the committee, and I have undertaken that we will give his comments some consideration.

[Traduction]

pénaliser? Ou cette protection ne s'applique-t-elle qu'à l'Institut national canadien des aveugles?

**M. Torno:** Cette disposition prévoit d'abord et avant tout que la partie qui souhaite enregistrer une œuvre littéraire ou dramatique obtienne d'abord l'assentiment de l'éditeur, de sorte qu'au départ il faut qu'il y ait autorisation. Cette permission est ensuite accordée aux organismes qui pourraient prouver à la satisfaction de l'éditeur qu'ils créent une œuvre destinée à un certain marché, notamment celui des personnes incapables de lire des caractères imprimés. Le libellé de cette disposition vise bien ce groupe puisqu'il mentionne les œuvres destinées principalement à l'usage des personnes incapables de lire les caractères imprimés et en raison de déficiences physiques. Cette disposition autorise simplement certaines personnes à aider les handicapés sans les placer d'une certaine manière dans une situation où ils ne souhaitent pas se trouver, à savoir où ils rechercheraient des débouchés commerciaux. J'espère avoir répondu à votre question.

**Le vice-président:** Je vous remercie, monsieur Torno.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, ce projet de loi a-t-il passé l'étape de la première lecture à la Chambre des communes?

**Le vice-président:** Il ne s'agit pas encore d'un projet de loi mais d'une simple présentation de documents qui constitueront un projet de loi après avoir été examinés par un comité de la Chambre des communes et ce Comité-ci.

**Le sénateur Robichaud:** Il n'y a donc aucune difficulté à ajouter ces quatre modifications aux autres?

**Le vice-président:** Non, aucune. Il n'y a non plus, honorables sénateurs aucune difficulté à supprimer n'importe quelle disposition au sujet de laquelle quelqu'un aurait des objections graves, et nous avons pleinement le droit de dire que nous la rejetons et qu'elle ne sera donc pas intégrée au projet de loi établi par la suite. Je ne me trompe pas, n'est-ce pas, monsieur Bertrand?

**M. Gérard Bertrand, c.r., principal conseiller législatif, division de la législation, ministère de la Justice:** Non, monsieur le président.

**Le vice-président:** C'est parfait dans ce cas. Je vous remercie.

Je crois savoir que le sénateur Neiman souhaite prendre la parole.

**Le sénateur Neiman:** Je vous remercie, je suis désolée d'être un peu en retard ce qui fait que je ne sais pas exactement de quoi il était question avant mon arrivée.

**Le vice-président:** Je vais vous renseigner en quelques mots. Le sénateur Smith a commencé cette séance en présentant une note qu'il a préparée pendant la fin de semaine et dans laquelle il donne des commentaires sur toutes sortes de dispositions traitant de cette question. Il en a souligné deux et a dû partir. Il a laissé une copie de sa note au Comité et je lui ai promis que nous examinerons ses commentaires.

[Text]

**Senator Neiman:** I just wondered, since it is a very thorough examination and raises innumerable questions.

**The Deputy Chairman:** I thanked Senator Smith on your behalf and on behalf of the committee for giving us the opportunity to say that the material has been thoroughly examined.

**Senator Neiman:** If Mr. Bertrand and the others have not had the opportunity to go through this at the moment, are we anticipating trying to answer all these questions now, or are we going to return on a later date?

**The Deputy Chairman:** I am in the hands of the committee. I had hoped, however, that we might give these questions some consideration this morning, and that we might proceed to a conclusion at this sitting of the committee. As I say, however, I am in the hands of the committee on this.

**Senator Nurgitz:** As I glance through this I am impressed by Senator Smith's thoroughness; but there is a vast number of simple questions that he raises, for example, with one choice of words as opposed to another. I suppose some of these things are being proposed for the sake of consistency, but I am sure that we can probably dispose of this type of thing quickly.

The other point I had in mind, Mr. Chairman, is that there are several clean-up portions of statutes that are of vital importance from the point of view of time. I am thinking in terms of certain changes that are being made with regard to the payment of public servants, for example.

I am thinking in terms, of course, that we should not deal with changes that relate to the Public Service, and the minor question raised;—without questioning the comments or objections or questions raised by Senator Smith.

**The Deputy Chairman:** I think your suggestion is a good one. I am not quite sure how it is possible to determine in advance which are minor and which are more important, until you look at each one. You can only make the decision when you submit it so some examination.

I was of the impression that we might get through this rather quickly if, in fact, we proceeded to a consideration of it and we gave Mr. Bertrand the opportunity to reply.

I think there is some merit in your suggestion about giving consideration to those where time is of the essence, although I had hoped we might deal with the entire submission. Perhaps the best thing to do would be to begin and see how we get along with Senator Smith's objections.

I do not think we can afford to overlook them since they were prepared with some pains. I did undertake that we would examine them. If it is the wish of the committee, we might start that examination, and if we find that we require further time and we are not able to conclude it this morning, we will have to find a further opportunity to meet. Is that agreeable?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Je voulais simplement savoir où nous en étions, car cet examen très exhaustif soulève des questions innombrables.

**Le vice-président:** J'ai remercié le sénateur Smith en votre nom et en celui du Comité pour nous avoir donné l'occasion de dire que ce document a été examiné en détail.

**Le sénateur Neiman:** Si M. Bertrand et les autres témoins n'ont pas eu l'occasion de les examiner jusqu'ici, sommes-nous censés répondre maintenant à toutes ces questions ou allons-nous y revenir à une date ultérieure?

**Le vice-président:** Je suis à la disposition du comité. J'avais cependant espéré que nous pourrions examiner ces questions ce matin pour ensuite conclure l'ordre de cette séance. Mais encore une fois je suis à votre disposition.

**Le sénateur Nurgitz:** En parcourant ce document, je dois dire combien j'apprécie l'examen approfondi du sénateur Smith; mais il soulève un grand nombre de questions simples, traitant par exemple du choix d'un terme plutôt qu'un autre. Je pense qu'il le fait par souci d'uniformité, mais je suis sûr que nous pouvons probablement régler rapidement ce genre de choses.

Une autre chose que j'avais à l'esprit, monsieur le président, est le fait qu'il y a plusieurs améliorations à apporter aux lois, améliorations qui revêtent une importance capitale du point de vue du temps. Je pense à certaines modifications actuellement apportées par exemple au sujet du traitement des fonctionnaires.

Naturellement, j'estime que nous ne devrions pas traiter des changements touchant la fonction publique et les préliminaires qui s'y rattachent sans développer les commentaires ou les objections soulevés par le sénateur Smith.

**Le vice-président:** Votre suggestion me paraît bonne. Je ne vois pas très bien comment déterminer d'avance quels sont les aspects mineurs et quels sont les points les plus importants avant de les examiner. Il faut procéder à un examen avant de pouvoir prendre une décision.

J'avais l'impression que nous pourrions passer cela rapidement en revue si en fait nous souhaitons l'examiner, et donner ensuite à M. Bertrand l'occasion de répondre.

Je souscris à votre suggestion, il serait utile de s'attaquer aux questions où le facteur de temps est fondamental, mais j'avais espéré que nous pourrions étudier l'ensemble des points. La meilleure chose serait peut-être de commencer et de voir ce que nous pensons des objections du sénateur Smith.

Je ne crois pas que nous puissions nous permettre de délaisser ces questions car elles ont été préparées avec beaucoup de soin. Je me suis effectivement engagé à les étudier et si le Comité le désire, nous pourrions peut-être commencer maintenant. Si nous voyons que nous devons y consacrer plus de temps et que nous ne pouvons finir notre étude ce matin, nous allons devoir nous réunir de nouveau. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.



[Text]

**The Deputy Chairman:** He begins by making a comment on page 40, clause 50(2). That is a provision dealing with the Inspector of Weights and Measures. I think he merely put it in there to teach us an object lesson. It provides that the inspector who gives a certificate for an inspection which he did not, in fact, make, is subject to penalties. I think the senator was merely trying to say that we, as a committee of the Senate, ought not to fall into that same trap even though there are no penalties provided for us.

The first objection of substance, I think, concerns page 1, clause 1, where the alteration would simply amount to changing the words "conform to law" to "are in the prescribed form." He then makes a comment on what the effect of that may be. Perhaps you would comment on that one first.

**Mr. Bertrand:** Thank you, Mr. Chairman. That change is necessary because "conform to law" could be interpreted as meaning that the official concerned would have to be absolutely certain that the documents conform to the substance of the Canada Business Corporations Act, and be absolutely certain that it conformed to the common law. This would be placing an unnecessary burden on him. How could he assert any of those points on each document submitted to him? By saying "prescribed by law," that would simply mean that the form would be prescribed, and then it would be the responsibility of those filling in those forms to ensure that they conform to the law.

**The Deputy Chairman:** That seems to me to be a perfectly adequate explanation of why the change is requested. Do you agree that we should approve that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next objection relates to page 1, clause 2. Senator Smith's question is:

Why is it necessary to change the authority for appointment from "the Minister, with the approval of the Governor in Council" to "Governor in Council"?

He also wants to know:

—why is it necessary to increase the term from two years to "not less than five years and not more than ten years?" Still further, why is it now satisfactory to appoint only one auditor when in the past and indeed up until now it has been necessary to appoint two?

The final question he asks is:

Why is it no longer considered necessary that the auditor reside in Canada and must have six years' experience and must be a member in good standing of an association of accountants, etc.?

Is there someone here who could make a comment on that?

**Mr. Bertrand:** Mr. Fowler, Legal Counsel of Canada Mortgage and Housing Corporation, could possibly answer this question.

[Traduction]

**Le vice-président:** L'honorable sénateur commence son intervention en faisant d'abord des observations sur le paragraphe 50(2) à la page 40, disposition concernant l'inspecteur des poids et mesures. Je crois qu'il a simplement abordé cette question précise pour nous donner une leçon de choses. La disposition prévoit que l'inspecteur qui accorde un certificat d'inspection qu'il n'a pas effectuée, le rend passible de pénalités. Je pense que le sénateur tente de nous faire comprendre que nous, membres d'un Comité du Sénat, ne devons pas tomber dans le même piège même si nous ne sommes passibles d'aucune pénalité.

La première objection vraiment importante, je crois, concerne l'article à la page 1, où la modification ne consisterait qu'à changer les termes «conforme à la loi» pour «en la forme prescrite». Il fait ensuite des observations sur les conséquences de cette modification. Peut-être voudriez-vous commenter cette première disposition.

**M. Bertrand:** Merci, monsieur le président. Cette modification est nécessaire parce que si l'on emploie les termes «conforme à la loi», on pourrait comprendre que le fonctionnaire en question doit être absolument certain que les documents sont conformes à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et à la «common law». Ce faisant, on lui impose un fardeau inutile. Comment peut-il évaluer chacun des éléments d'un document qui lui est présenté? Si l'on emploie plutôt les termes «en la forme prescrite», on entendra alors que la formule doit être prescrite et qu'il appartient aux personnes qui la remplissent de s'assurer qu'elle est conforme à la loi.

**Le vice-président:** A mon avis, c'est là une explication tout à fait juste des raisons pour lesquelles la modification est proposée. Êtes-vous d'accord que nous l'approuvions?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** La prochaine objection concerne l'article 2, à la page 1. La question du sénateur Smith est la suivante:

Pourquoi est-il nécessaire de changer le pouvoir de nomination du «ministre, avec l'approbation du gouverneur en conseil» pour le «gouverneur en conseil»?

Le sénateur veut en outre savoir:

... pourquoi est-il nécessaire de prolonger la durée du mandat qui passe de deux ans à «un minimum de cinq ans et à un maximum de dix ans»? En outre, pourquoi suffit-il de nommer seulement un vérificateur alors que dans le passé et en fait jusqu'à aujourd'hui, il fallait en nommer deux?

Sa dernière question est la suivante:

Pourquoi ne considère-t-on plus maintenant comme nécessaire que le vérificateur réside au Canada et qu'il possède six années d'expérience, qu'il ait acquitté les cotisations auprès d'une association de comptables, etc.?

Y a-t-il quelqu'un ici qui voudrait faire des observations à ce sujet?

**M. Bertrand:** M. Fowler, conseiller juridique de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, pourrait peut-être répondre à cette question.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Mr. Fowler, would you like to comment on that amendment and upon the senator's queries about it?

**Mr. Robert Fowler, Director, Legal Services, Canada Mortgage and Housing Corporation:** Yes, Mr. Chairman. The change is really a change in form. It is seen, from the point of view of form, to be better for the boards of crown corporations to make their recommendations directly to the Governor in Council. Of course, the recommendation would be in the form of the submission of the minister, so, in that sense, it is basically a change in form. That form is reflected in the provisions of most, if not all, crown corporations, especially those incorporated in recent years. It is basically a change in form. In practice, it makes very little difference. Are there any questions on that?

**Senator Nurgitz:** Certainly, as I understand Senator Smith's comments, it is no longer a requirement that the auditor be a member in good standing.

**Mr. Fowler:** No, I have not dealt with that.

**The Deputy Chairman:** Which objection are you dealing with?

**Mr. Fowler:** I am dealing first with the Governor in Council.

**Senator Flynn:** It is a question of form. Why do you consider that useful and necessary?

**Mr. Fowler:** I believe the thinking there is that the appointment of auditors is not something that should be exercised lightly. I think this is seen as a more acceptable form because it expresses it as being with the approval of the Governor in Council, rather than by the minister with the approval of the Governor in Council. Governor in Council approval would be made on the basis of a recommendation or a submission of the minister so that the end result is really the same. It is just a matter of form, of how it is expressed.

**Senator Flynn:** That is my point; it makes no difference at all.

**Mr. Fowler:** I suppose the only thing it does is bring the language or the wording into conformity with the provisions of other statutes with respect to crown corporations.

**Senator Flynn:** Like what?

**Mr. Fowler:** I cannot be sure of this, but I think we checked the federal Industrial Development Bank Act, the new Air Canada Act, the Petro-Canada Act, and other recently incorporated crown corporations. A task force was formed within the past two or three years to look at crown corporations, and this was one of their recommendations. I believe this manner of expressing it is supported by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

**Senator Flynn:** Are you sure of that? Do you think we should do this for this particular corporation? You tell me that all the other corporations have the same wording.

[Traduction]

**Le vice-président:** Monsieur Fowler, voudriez-vous commenter cette modification et répondre aux questions du sénateur?

**M. Robert Fowler, directeur du contentieux, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** Oui, monsieur le président. La modification est en réalité une modification de forme. On considère qu'il est préférable que le Conseil d'administration d'une société de la Couronne présente ses recommandations directement au gouverneur en conseil. Bien sûr, la recommandation doit se faire sous forme de présentation au ministre et c'est ainsi que dans ce sens, la modification est fondamentalement une modification administrative. Cette formule est prévue pour la plupart, sinon toutes les sociétés de la Couronne, surtout celles qui ont été constituées au cours des dernières années. C'est véritablement une modification administrative. En pratique, il y a très peu de différence. Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Nurgitz:** Certainement, d'après ce que je crois saisir des observations du sénateur Smith, il n'est plus nécessaire que le vérificateur ait acquitté ses cotisations.

**M. Fowler:** Non, je n'ai pas parlé de cela.

**Le vice-président:** De quelle objection parlez-vous?

**M. Fowler:** Je parle d'abord du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Flynn:** C'est une question de forme. Pourquoi considérez-vous que cela est utile et nécessaire?

**M. Fowler:** Je crois que l'on veut signaler ici que la nomination de vérificateurs ne doit pas se faire à la légère. Cette formule me paraît préférable vu qu'elle requiert l'approbation du gouverneur en conseil plutôt que celle du ministre sur approbation du gouverneur en conseil. L'approbation de ce dernier ferait suite à une recommandation ou une soumission du ministre. Donc, en fin de compte, il s'agit réellement de la même chose. C'est simplement une formule différente.

**Le sénateur Flynn:** Voilà ce que je disais; il n'y a aucune différence.

**M. Fowler:** Je suppose que la seule raison de cet amendement est de rendre le libellé conforme aux dispositions des lois Régissant les autres sociétés de la Couronne.

**Le sénateur Flynn:** Lesquelles?

**M. Fowler:** Je n'en suis pas certain, mais je crois qu'on a vérifié la Loi sur la Banque d'expansion industrielle, la nouvelle Loi constituant Air Canada, la Loi sur la société Pétro-Canada, et d'autres sociétés récemment constituées. Un groupe de travail a été chargé, au cours des deux ou trois dernières années, d'examiner les sociétés de la Couronne, et ceci constituait aussi une de leurs recommandations. J'ai l'impression qu'elle est aussi appuyée par l'Institut canadien des comptables agréés.

**Le sénateur Flynn:** En êtes-vous certain? Pensez-vous que nous devrions le faire pour cette société en particulier? Vous me dites que le libellé est le même pour toutes les autres sociétés.

[Text]

**Mr. Fowler:** I cannot speak, of course, for the others, but this is the explanation that was given to me.

It reflects today's drafting practices in terms of crown corporations.

**Senator Flynn:** Well, the ball is in your court now, Mr. Bertrand. If it is a question of general drafting practices, your department will have checked on that.

**Mr. Bertrand:** It is a matter of the auditors being appointed, not on the sole recommendation of the minister but with the approval of cabinet.

**Senator Flynn:** I understand that it is in conformity with the recent matter of dealing with the problem with regard to crown corporations, such as Air Canada and others that have been mentioned. Are you aware of that situation? Is it the tendency to change that wording every time it occurs from "the minister will get the approval of the Governor in Council"?

**Mr. Bertrand:** If tomorrow the government were to create a crown corporation, Senator Flynn, it would have in it that clause, that the auditor is to be approved by the Governor in Council.

**Senator Flynn:** Are we trying to correct all of the situations that are similar to this one?

**Mr. Bertrand:** We have not had requests from other crown corporations to change the sections of their acts in this manner. We have received requests from the Canada Mortgage and Housing Corporation, and we have acted on that request. If the others were to come forward next year, we would accept those and make them conform to what is being done now.

**The Deputy Chairman:** Would it be conceived that, if the Governor in Council makes an appointment directly, rather than on the recommendation of the minister, the appointment would receive closer scrutiny or be more carefully considered in cabinet? Because otherwise it seems to me that it is a distinction without a difference.

**Senator Flynn:** It certainly is, in my experience anyway. Any appointment has to be recommended to cabinet by a minister.

**The Deputy Chairman:** I cannot see that it makes much difference which way you put it from the point of view of the way in which the appointment would in effect be made. The minister may make it, but it is an ineffective appointment until it receives the approval. So it is the action of the Governor in Council, in the final analysis, that completes the appointment.

**Senator Flynn:** It would be merely a question of drafting policy. That is why I am asking whether it is being done in all similar cases, since it is being done in this one.

**The Deputy Chairman:** I cannot get excited about it.

**Senator Flynn:** We are not supposed to get excited about anything here.

**The Deputy Chairman:** Except that it does bring in the point that Senator Smith raised about the necessity of someone

[Traduction]

**M. Fowler:** Je ne peux évidemment pas m'exprimer au nom des autres, mais c'est l'explication qu'on m'a donnée.

Elle traduit bien la pratique actuelle de rédaction en ce qui concerne les sociétés de la Couronne.

**Le sénateur Flynn:** C'est à vous de jouer maintenant, monsieur Bertrand, car s'il s'agit d'une question de pratique générale de rédaction, votre ministère aura vérifié ce fait.

**M. Bertrand:** Cette recommandation vise à ce que les vérificateurs soient nommés non seulement sur recommandation du ministre mais avec l'approbation du Cabinet.

**Le sénateur Flynn:** Donc, cela se rapporte au problème soulevé récemment et concernant les sociétés de la Couronne, comme Air Canada et les autres qui ont été mentionnées. Êtes-vous au courant de cette situation? A-t-on l'intention de modifier chaque fois le libellé: «Le ministre obtiendra l'approbation du gouverneur en conseil»?

**M. Bertrand:** Sénateur Flynn, si demain le gouvernement décidait de créer une nouvelle société de la Couronne, il y aurait un article stipulant que la nomination du vérificateur doit être approuvée par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous l'intention de corriger toutes les situations semblables à celles-ci?

**M. Bertrand:** Aucune autre société de la Couronne ne nous a demandé de modifier en ce sens les articles de sa loi. Nous n'avons fait que répondre à la demande de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Si les autres sociétés nous présentaient la même demande l'année prochaine, nous accepterions et apporterions des modifications semblables à celle qui est actuellement à l'étude.

**Le vice-président:** Est-il possible que si la nomination relève directement du gouverneur en conseil plutôt que d'être faite sur recommandation du ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil, elle fasse l'objet d'une étude plus approfondie de la part du Cabinet? Parce qu'autrement, il me semble que ce soit une distinction qui ne présente aucune différence.

**Le sénateur Flynn:** Absolument, du moins selon mon expérience. Toute nomination doit être recommandée au Cabinet par un ministre.

**Le vice-président:** Je ne vois pas beaucoup de différence quel que soit l'angle sous lequel on considère cette nomination. Le ministre peut le faire, mais la nomination n'entre pas en vigueur tant qu'elle n'a pas été approuvée. C'est donc l'approbation du gouverneur en conseil qui, en dernière analyse, confirme la nomination.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit simplement d'une politique de rédaction. C'est pourquoi je demande si cela a été fait dans tous les autres cas semblables, vu qu'on le fait pour celui-ci.

**Le vice-président:** Je ne peux pas m'enthousiasmer à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne sommes pas censés être enthousiastes sur quoi que ce soit ici.

**Le vice-président:** Sauf que cela fait ressortir le point soulevé dans la question du sénateur Smith concernant la



[Text]

annotating a statute to show that it no longer reads as it used to but now reads this other way. Unless there is some real reason why that should be done, it does seem to be creating an unnecessary exercise.

All right. We understand that point. Shall we deal with the point concerning the change from "two years" to "not less than five years and not more than ten years"?

**Mr. Bertrand:** If I may say so, Mr. Chairman, two years for a corporation as large as that does not really give an auditor enough time to be fairly familiar with its operations. It is a corporation which has dealings across Canada, and that is why two years was felt to be insufficient time.

**The Deputy Chairman:** You are saying that we have to pay them for on-the-job learning. Is that what you are telling us?

**Mr. Bertrand:** I would ask Mr. Fowler to deal with that question.

**The Deputy Chairman:** That is what it sounds like to me.

**Mr. Fowler:** I think that is accurate, Mr. Chairman. Two years just barely allows the appointed auditors time to become familiar with the operations of the corporation before their term of office has expired. Neither the corporation nor the auditors benefit from this change.

**Senator Flynn:** In my opinion, we are dealing with an amendment of substance here.

**Mr. Fowler:** Mr. Chairman, I have spoken of the two years as the problem the corporation would really like to resolve, because two years is just not sufficient time for the auditors. We have suggested not less than five and not more than ten years, but there would be a difference of view as to what would be an adequate period if one were to canvass the crown corporations and the Canadian Institute of Chartered Accountants. But, certainly, ten years is seen as adequate. The intention of the corporation, if this provision were to become law, would be to recommend to the minister and the Governor in Council that the appointment be for five years.

**The Deputy Chairman:** The government can only get a five-year term, even under the proposed Constitution. You cannot have a government in power for longer than five years. It seems to me that it would not be unreasonable to suggest that you should not have an auditor in position for longer than the government can be in position. I realize that those terms might not coincide, but five years does seem to me to be ample time.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, those provisions are along the lines of similar provisions in a bill that was tabled in the House of Commons but never passed. That was Bill C-27 on crown corporations generally.

**The Deputy Chairman:** How long ago was that?

**Senator Flynn:** Was that during the last session?

[Traduction]

nécessité d'annoter une loi pour indiquer que le libellé a été modifié. A moins qu'il n'y ait de bonnes raisons de le faire, ce serait, à mon avis, un travail inutile.

Très bien. Nous comprenons. Allons-nous maintenant étudier la question visant à changer «deux ans» à «au moins cinq ans et au plus dix ans»?

**M. Bertrand:** Si vous me le permettez, monsieur le président, une période de deux ans pour une société aussi importante ne permet pas réellement à un vérificateur de se familiariser avec ses opérations. Il s'agit d'une société qui opère dans tout le Canada et c'est pourquoi on a jugé qu'une période de deux ans n'était pas suffisante.

**Le vice-président:** Voulez-vous dire que nous devons leur offrir une formation en cours d'emploi. Est-ce cela que vous voulez dire?

**M. Bertrand:** Je demanderais à monsieur Fowler de répondre à cette question.

**Le vice-président:** C'est aussi la façon dont je vois les choses.

**M. Fowler:** Je crois que c'est juste, monsieur le président. Une période de deux ans donne à peine le temps aux vérificateurs nommés de se familiariser avec les opérations de la société avant que leur mandat n'expire. Ni la société ni les vérificateurs ne bénéficieront de cet amendement.

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, nous étudions ici un amendement important.

**M. Fowler:** Monsieur le président, j'ai dit que cette période de deux ans représentait un problème que la société voudrait bien résoudre, parce que ce n'est réellement pas suffisant pour les vérificateurs. Nous avons proposé au moins cinq ans et au plus dix ans, mais il y a des divergences quant à la durée d'une période raisonnable si l'on consulte les sociétés de la Couronne et l'Institut canadien des comptables agréés. Mais une période de 10 ans est certainement considérée suffisante. Si cette disposition était adoptée, la société avait l'intention de recommander au ministre et au gouverneur en conseil des nominations pour une période de cinq ans.

**Le vice-président:** Le gouvernement ne peut avoir qu'un mandat de cinq ans, même aux termes de la nouvelle Constitution. Un gouvernement ne peut être au pouvoir plus de cinq ans. A mon avis, il ne serait pas raisonnable de proposer que la durée du mandat du vérificateur soit supérieure à celle du gouvernement. J'admets que les deux mandats peuvent ne pas coïncider, mais une période de cinq ans me semble amplement suffisante.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, ces dispositions sont dans le même ordre d'idées que celles d'un autre projet de loi qui a été déposé à la Chambre des communes, mais qui n'a jamais été adopté. Il s'agit du bill C-27 sur les sociétés de la Couronne.

**Le vice-président:** Il y a combien de temps de cela?

**Le sénateur Flynn:** Était-ce au cours de la dernière session?



[Text]

**Mr. Bertrand:** No, it was previous to that, sir. It must have been about two or three years ago.

**Senator Flynn:** I know the previous government had in mind a bill concerning crown corporations generally, but I do not remember whether it was Bill C-27.

**Mr. Bertrand:** It was from the previous administration.

**Senator Flynn:** In any event, it is not a good argument in favour of dealing with this matter in this bill if the government is thinking of having general legislation on that, because it involves a principle. In my view, anyway, it is a change in the term in this matter and in the qualifications of the auditors, and it is not something that can be considered indifferent.

**The Deputy Chairman:** I am inclined to agree with you.

**Senator Flynn:** I would hesitate to approve of that in that kind of bill.

**The Deputy Chairman:** In view of that observation, I would suggest that this is a section we will not approve of, because it seems to me that that is a substantial objection, and I, for one, find it difficult to see why Canadian membership in a Canadian organization should be removed as a qualification when we are in the process of endeavouring to Canadianize our industries and so many other aspects of Canadian life. It is preached to us that that is a fine Canadian thing, and here we are going in the opposite direction. I would consider that objectionable, and I consider it an objection of substance to this proposal.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, another part of the wording is a little confusing to me. I refer to subclauses (4) and (5). When I read subclause (4), in view of what goes before it, I assumed from that that we were providing for an auditor who would, given today's date, be there for less than five years, and I assumed that that meant they would probably intend to reappoint the present auditors to fill out that term. But then subclause (5) goes right on to say that no auditor would be eligible to be appointed for consecutive terms of the corporation. That seems to be a contradiction. I am not sure just how you read all of those clauses together.

**Senator Flynn:** You would not want to the appointment to be for ten years.

**Senator Neiman:** I would suggest that that particular amendment be deferred at the moment and that we do not approve it unless some further explanation is forthcoming.

**The Deputy Chairman:** My instructions are that the procedure followed in the past was that if an objection of that nature were made by even one person in either committee, then automatically it was dropped from the recommendations—it was eliminated from getting into the bill. I would judge from what has transpired that that is our decision with respect to this particular section.

Concerning the next one, Senator Smith says, of page 3, the new clause 33(1) and (3):

What is the effect of these proposed amendments and what is the need for them?

What act are we dealing with?

[Traduction]

**M. Bertrand:** Non, c'était avant. Il y a environ deux ou trois ans.

**Le sénateur Flynn:** Je sais que le gouvernement précédent voulait adopter un projet de loi concernant les sociétés de la Couronne, mais je ne sais pas s'il s'agissait du bill C-27.

**M. Bertrand:** C'était le gouvernement précédent.

**Le sénateur Flynn:** De toute façon, ce n'est pas un bon argument en faveur de l'inclusion de cette disposition dans le projet de loi, si le gouvernement avait l'intention d'adopter une loi générale sur cette question, parce qu'il s'agit du principe. A mon avis, il s'agit d'un amendement au mandat et aux qualités requises des vérificateurs et non d'une question indifférente.

**Le vice-président:** Je suis porté à être d'accord avec vous.

**Le sénateur Flynn:** J'hésiterais à approuver une telle disposition dans un tel projet de loi.

**Le vice-président:** A la suite de cette observation, je propose de ne pas approuver cet article, parce qu'à mon avis, il s'agit d'une objection importante et pour ma part, je trouve difficile d'admettre que l'on propose de supprimer la condition exigeant que l'on soit membre d'une organisation canadienne, quand nous venons d'entreprendre de canadianiser nos industries et autres aspects de la vie canadienne. On nous prêche qu'il faut être fier d'être Canadien, et voilà que nous nous orientons dans une direction opposée. Je suis d'avis qu'il s'agit d'une objection majeure à cette proposition.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, une autre partie du libellé me semble un peu confuse. Il s'agit des paragraphes 4 et 5. En lisant le paragraphe 4, compte tenu de ce qui précède, je présume que le mandat du premier vérificateur serait de moins de cinq ans, et qu'il serait probablement renouvelé. Mais par contre, le paragraphe 5 stipule qu'aucun vérificateur ne peut recevoir des mandats consécutifs. Cela me semble une contradiction. Je ne vois pas comment on peut relier ces deux paragraphes.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'accepteriez pas une nomination de dix ans.

**Le sénateur Neiman:** Je propose que l'on remette à plus tard l'étude de cet amendement particulier et que nous ne l'approuvions pas pour le moment, à moins que l'on nous fournisse d'autres explications.

**Le vice-président:** Je recommande de suivre la procédure établie par le passé voulant que lorsqu'une objection de cette nature est soulevée même par un seul membre d'un des comités, on décide alors automatiquement de ne pas l'approuver et de supprimer la disposition du projet de loi. Si je fonde mon jugement sur ce que j'ai entendu, ce serait notre décision relativement à cet article précis.

Le sénateur Smith a dit, en se référant aux nouveaux paragraphes 33(1) et (3) à la page 3:

«Quel est l'incidence de ces amendements et pourquoi sont-ils nécessaires?»

De quelle loi s'agit-il?

[Text]

**Mr. Bertrand:** We are still on the same act—the clause having been deleted.

**The Deputy Chairman:** Then there is no point in our considering it. The next one is on page 5, subclause (7), relating to paragraph 54(2)(d). Senator Smith says:

Does this amount affect the amount of benefit either monthly or otherwise which would be received by the person receiving it? If not, what is the reason for the change?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, we have with us Mr. Wilkes of the Department of National Health and Welfare.

**The Deputy Chairman:** Perhaps, Mr. Wilkes, you can provide the answer.

**Mr. John Wilkes, Chief, Legislation and Liaison, Income Security Program, Department of National Health and Welfare:** Mr. Chairman, there are two methods of calculating the flat rate benefit that is paid under the Canada Pension Plan: one method is for a benefit which commences in a given year; the other is for indexing a benefit that may have commenced in the past year to bring it up to the level of that year.

The method of expressing that indexation mathematically looks as if it would produce the same result in each case. In fact, what they do in the case of the benefit that is continued from one year to the next is to apply the pension index from the previous year. What they do in the case of a benefit that commences in a given year is to take the benefit that was laid down for the year 1976 and apply the gap in the pension index, as it were, from 1976 to the benefit year. It looks mathematically as if it would produce the same result; whereas, in fact, due to rounding a difference became evident. In the year 1978 the difference was one cent per month; in 1979 it was three cents; and in 1980, this year, it dropped back to two cents; and, if we do not get the bill passed, in 1981 it will be three cents. So we paid different flat rate benefits, and in an effort to make it come out the same each year, we would like to amend the method of calculation so that the means of producing a flat rate benefit commencing in a given year is the same as a flat rate benefit that continues from a previous year.

**The Deputy Chairman:** You believe that this proposal accomplishes that result?

**Mr. Wilkes:** Yes, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Is the committee satisfied with that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next item is on page 6, Canadian Forces Superannuation Act.

Senator Smith asks:

What difference is there between the significance of the word "salary" and the word "pay" and why is it that this difference did not in fact make any difference from 1966 to the present time?

[Traduction]

**M. Bertrand:** Il s'agit de la même loi, l'article ayant été supprimé.

**Le vice-président:** Donc nous n'avons pas à l'étudier. En ce qui concerne le paragraphe (7), à la page 5, relativement à l'alinéa 54(2)d), le sénateur Smith dit:

«Cela change-t-il le montant des prestations mensuelles ou autres que recevrait la personne admissible? Sinon, quelle est la raison de cette modification?»

**M. Bertrand:** Monsieur le président, nous avons avec nous M. Wilkes du ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social.

**Le vice-président:** Monsieur Wilkes, peut-être pourriez-vous répondre à cette question.

**M. John Wilkes, chef, législation et liaison, programmes de la sécurité du revenu, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:** Monsieur le président, il y a deux méthodes pour calculer une prestation à taux uniforme versée aux termes du Régime de pensions du Canada. La première consiste à calculer les prestations pour une année donnée; la seconde, à indexer le montant de la prestation qui aurait été payable au cours de l'année précédente pour la ramener au niveau de cette année.

La méthode de calcul mathématique de cette indexation semble donner le même résultat dans chaque cas. En fait, dans le cas d'une prestation payable d'une année à l'autre, on applique l'indexation de l'année précédente. Dans le cas d'une prestation qui commence au cours d'une année donnée, on calcule la prestation de l'année 1976 et on applique la différence à l'indexation de la pension. Il semble que le résultat serait mathématiquement le même alors qu'en fait il y a une différence puisqu'on arrondit les chiffres. En 1978, la différence était d'un cent par mois, en 1978, de trois cents et, en 1980, soit cette année, elle est passée à deux cents. Si le projet de loi n'est pas adopté elle sera de trois cents en 1981. Il ne s'agit donc pas de prestations à taux uniforme. Ainsi, dans un effort visant à ce que le taux soit le même chaque année, nous aimerions modifier la méthode de calcul afin que le montant qui commence à être payable pendant une année donnée équivaille à celui qui aurait été payable l'année précédente.

**Le vice-président:** Vous croyez que cette modification suffira?

**M. Wilkes:** Oui, monsieur le président.

**Le vice-président:** Le Comité en est-il convaincu?

**Des voix:** Oui.

**Le vice-président:** Passons maintenant à la Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes, en page 6 toujours.

Le sénateur Smith pose la question suivante:

Quelle est la différence entre le terme «traitement» et le terme «solde» et comment se fait-il qu'elle n'ait rien changé de 1966 à aujourd'hui?



## [Text]

**M. Bertrand:** Cette modification résulte d'une erreur. Le terme «solde» remplace le terme «traitement». Les deux termes sont définis dans la loi, et c'est ce qu'il faut corriger au paragraphe 26(2).

C'est justement ce genre de modification mineure pour laquelle des propositions sont présentées au Parlement, afin de corriger des erreurs de ce genre.

**Le sénateur Flynn:** Ceci concerne la version française.

**M. Bertrand:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce qu'il faut faire aussi un changement dans la version anglaise?

**M. Bertrand:** Non, seulement le texte français est changé, je pense.

**The Deputy Chairman:** Does any confusion exist in the French version? Is there a difference?

**Mr. Bertrand:** The word "pay" is changed also in the English version. My colleague, Mr. Laurin, could give an explanation.

**Mr. G. Laurin, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice:** The word "pay", as applied to members of the regular forces, the persons referred to in subsection 26(2), means the rate of remuneration that is fixed for a particular rank; all privates, for example, receive the same pay. The word "salary", on the other hand, is a more personal concept. "Salary" is defined in the act as the income, calculated according to the Income Tax Act, of each individual member of the regular force.

The difference between "pay" and "salary" is that whereas all members of a particular rank receive the same pay, an individual member of the rank may have a salary that is different from the salary of every other member.

**The Deputy Chairman:** You mean he might get a bilingual bonus?

**Mr. Laurin:** Family obligations, deductions, and so on, all come into the calculation.

**The Deputy Chairman:** He might be a specialist or receive danger pay, and things of that nature.

**Senator Flynn:** Or someone may be sick and is not paid, if that is possible.

**Mr. Laurin:** The reference to the word "salary" increase in the subsection is incorrect and should read "pay" increase. The context requires it. Subsection 26(2) deals with how funds are to be credited to the Forces Superannuation Account when there is a pay increase that is one per cent of the members of the regular force. The expression "salary" increase does not make sense in that context.

**The Deputy Chairman:** Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Before we leave you, Mr. Laurin, the last part of Senator Smith's question was:

## [Traduction]

**Mr. Bertrand:** This change had to be brought about because of a mistake. The word "pay" replaces the word "salary". Both words are defined in the law and this is what has to be corrected in subsection 26(2).

It is for a small change of that type that amendments are proposed to Parliament, to correct such mistakes.

**Senator Flynn:** This has to do with the French version.

**Mr. Bertrand:** Yes.

**Senator Flynn:** Does the English version also have to be modified?

**Mr. Bertrand:** No, just the French one I believe.

**Le vice-président:** La version française porte-t-elle à confusion? Y-a-t-il une différence?

**M. Bertrand:** Le terme «solde» est également changé dans la version anglaise. Mon collègue, M. Laurin, pourrait peut-être vous fournir une explication.

**M. G. Laurin, conseiller législatif, section de la législation, ministère de la Justice:** Le terme «solde» lorsqu'il s'applique aux membres de la force régulière, soit aux personnes dont il est fait mention au paragraphe 26(2), désigne le taux de rémunération fixé pour un grade particulier. Tous les simples soldats par exemple, reçoivent le même solde. Le terme «traitement» est, d'autre part, un concept plus personnel. Le «traitement», selon la loi, désigne le revenu de chaque membre de la force régulière calculé selon la loi de l'impôt sur le revenu.

La différence entre les termes «solde» et «traitement» tient à ce que tous les soldats d'un même grade reçoivent le même solde, mais pas nécessairement un traitement équivalent.

**Le vice-président:** Vous voulez dire qu'un soldat pourrait, par exemple, recevoir une prime au bilinguisme?

**M. Laurin:** Le calcul tient compte des charges de famille, des déductions etc.

**Le vice-président:** Il pourrait s'agir d'un spécialiste ou d'un soldat qui reçoit une prime pour risques encourus et ainsi de suite.

**Le sénateur Flynn:** Ou quelqu'un qui est malade et ne reçoit aucun traitement, le cas échéant.

**M. Laurin:** La référence à l'expression relèvement du «traitement» dans le paragraphe est inexacte et il faudrait plutôt lire relèvement du «solde». Le contexte l'exige. Le paragraphe 26(2) explique comment les montants doivent être portés au crédit du Compte de pension de retraite dans le cas de tout relèvement du solde applicable à 1 p. 100 au moins des membres de la force régulière. L'expression relèvement du «traitement» n'a aucun sens dans ce contexte.

**Le vice-président:** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le vice-président:** Avant que vous ne terminiez, monsieur Laurin, j'aimerais reprendre la dernière partie de la question du sénateur Smith:



*[Text]*

... why is it that this difference did not in fact make any difference from 1966 to the present time?

Was it due to difficulties within the department?

**Mr. Laurin:** No, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** They merely construed it the way they thought it should be construed and went ahead?

**Mr. Laurin:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** Now they are making the words conform to the action.

**Mr. Laurin:** It was a technical error, which appeared when amendments were made to this particular section. The word was inadvertently changed and the error was not picked up. It was amended inadvertently by Parliament.

**The Deputy Chairman:** The next one is on page 6, Combines Investigation Act.

Senator Smith says:

I don't really see any paragraph (b) or any word "or" or any paragraph (c) in the present 37.1 on page 7a. Moreover the explanatin of clause 6 at the bottom of page 6a refers to sale of a house by or on behalf of the owner, but the new clause (d) is not by any means confined to somebody who is selling a house. The explanation therefore seems less than complete.

**Mr. Bertrand:** This proposal was struck out by the House of Commons committee.

**The Deputy Chairman:** I am very glad they did some of our work for us.

We come now to page 7, co-operative credit. Senator Smith asks:

What is the extent of the additional regulations which would be authorized by the proposed amendment and why is not the section 49 satisfactory?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, may I ask Mr. McDonald, from the Department of Insurance, to explain those amendments?

**Mr. Harry B. McDonald, Director, Legal Services, Department of Insurance:** Mr. Chairman, I am representing the Department of Insurance, which administers this statute. This amendment is being proposed on the recommendation of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons, which examined the regulations that were made pursuant to the provisions in this section. The committee questioned whether or not the provision was sufficiently broad to authorize the kind of regulations that were being made, and it was suggested that the change in fact be made.

The main aspect of the proposed amendment is to change the expression "securities" to "assets". The expression "assets" is a much broader word, and allows the Governor in Council to make regulations to affect assets that might not fall without the definition of "securities", such as land or things of that kind.

*[Traduction]*

... Comment se fait-il que cette différence n'ait rien changé de 1966 à aujourd'hui?

Est-ce attribuable à des difficultés au sein du ministère?

**M. Laurin:** Non, Monsieur le président.

**Le vice-président:** Le ministère a interprété la loi au sens où il l'entendait.

**M. Laurin:** C'est exact.

**Le vice-président:** Il désire maintenant que le libellé du texte soit conforme à la réalité.

**M. Laurin:** C'est une erreur technique qui a fait surface lorsque des modifications ont été apportées à cet article. Une erreur s'est glissée, mais n'a pas été relevée. Le Parlement a modifié le texte par inadvertance.

**Le vice-président:** La prochaine rubrique à l'étude, en page 6, a trait à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Le sénateur Smith pose la question suivante:

Je ne vois aucun alinéa (b), ni le mot «ou», ni aucun alinéa (c) au paragraphe 37(1) en page 7a. En outre, l'explication de l'article 6 au bas de la page 6a a trait à la vente d'une maison par son propriétaire ou pour son compte, mais le nouvel alinéa d) est loin de s'appliquer seulement à une personne qui vend une maison. L'explication semble donc loin d'être complète.

**M. Bertrand:** Cette proposition a été rayée par le Comité de la Chambre des communes.

**Le vice-président:** Je suis bien content qu'il nous ait donné un coup de main.

Revenons maintenant à la page 7, aux associations coopérées de crédit. Le sénateur Smith pose la question suivante:

Quelle est la portée des règlements additionnels autorisés par la modification proposée et pourquoi l'article 49 actuel n'est-il pas satisfaisant?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, puis-je demander à M. McDonald, du département des assurances, d'expliquer ces modifications?

**M. Harry B. McDonald, directeur, service de contentieux, Département des assurances:** Monsieur le président, je représente le département des assurances à qui incombe l'administration de cette loi. Cette modification a été proposée sur la recommandation du Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes qui a examiné les règlements établis conformément aux dispositions de cet article. Il s'est demandé si les dispositions étaient suffisamment vastes pour autoriser le genre de règlements qui étaient établis et a suggéré que la modification soit apportée.

La modification proposée a essentiellement pour effet de remplacer l'expression «valeurs» par «actifs». Le terme «actifs» est beaucoup plus vaste et permet au gouverneur en conseil d'établir des règlements touchant les actifs qui pourraient ne pas tomber sous le coup de la définition de «valeurs», comme, par exemple, des terres.

*[Text]*

**The Deputy Chairman:** Well, that gives me no problem. I can see why the words "protection of the assets" would be better than "safekeeping of securities". I see no objection to that.

Does anyone else want to make a comment?

**Mr. McDonald:** Perhaps I could save the time of the committee by indicating that Senator Smith has asked much the same question with respect to other items later on. Perhaps I could point those out to you now, if it is your wish.

**The Deputy Chairman:** Well, I think we would prefer to go along in this order. We will deal with them as we reach them, but if we never reach them we will accept what you say.

Where are we now? No. 9: page 7, Criminal Law.

Senator Smith asks:

What is there about subsection 46(9) which at present makes it impossible to appeal sections 150 and 151 at different dates and why is it desirable to be able to repeal them?

Indeed, the new section does in fact repeal those two provisions and their repeal will be effective on the same date for both unless it is somewhere else provided otherwise.

**Mr. Bertrand:** I would like to ask Mr. Laurin to reply to this question.

**Mr. Laurin:** Thank you, Mr. Chairman. At present, subsection 46(9) provides that sections 150 and 151 of the said act are repealed, and another provision later on says that the provisions of the act come into force on a day or days to be fixed by proclamation; but because the two repeals are in the one provision of the act they have to be broken up if the two sections are to be proclaimed on different days; otherwise the proclamation applies to both sections.

**Senator Flynn:** What is the problem there? What are the facts? What are we trying to achieve? What does that relate to?

**The Deputy Chairman:** What do the sections say, in other words?

**Mr. Laurin:** Mr. Chairman, this amendment would permit the two sections to be repealed separately.

**The Deputy Chairman:** I understand that, but what is the subject matter of the sections?

**Mr. Laurin:** Section 150 deals with indeterminate sentences. Section 151 deals with the appointment of a board of parole to deal with prisoners sentenced to prison for indeterminate sentences. Because there are prisoners still serving indeterminate sentences, the board of parole is still necessary for those prisoners. As such, section 151 should not, for the time being, be repealed.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, then?

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Cela ne me pose aucun problème. Je vois que l'expression «protection de l'actif» est préférable à «protection des valeurs». Je n'ai donc aucune objection.

Quelqu'un d'autre voudrait-il émettre une observation?

**M. McDonald:** Peut-être pourrais-je sauver du temps au Comité en précisant que le sénateur Smith a posé à peu près la même question relativement à d'autres rubriques que nous aborderons plus tard. Je pourrais peut-être vous les mentionner si vos le désirez.

**Le vice-président:** Je crois que nous préférierions suivre l'ordre donné. Nous aborderons les rubriques à mesure que nous y arriverons, mais si nous n'en avons pas le temps, peut-être alors pourrez-vous le faire.

Où en étions-nous? Donc au numéro 9, en page 7, le droit pénal.

Le sénateur Smith pose la question suivante:

Quelle disposition du paragraphe 46(9) rend-t-elle impossible l'abrogation des articles 150 et 151 à des dates différentes et pourquoi est-il souhaitable d'être en mesure de les abroger?

En fait, le nouvel article prévoit que les articles 150 et 151 seront abrogés, et en même temps, à moins qu'il n'en soit disposé autrement ailleurs.

**M. Bertrand:** J'aimerais demander à M. Laurin de répondre à cette question.

**M. Laurin:** Merci, monsieur le président. A l'heure actuelle, le paragraphe 46(9) stipule que les articles 150 et 151 de la dite loi sont abrogés et un article subséquent stipule que les dispositions de la loi entrent en vigueur à une date ou à des dates devant être fixées par proclamation. Cependant, parce que les deux abrogations font l'objet d'une même disposition de la loi, une distinction doit être établie si les deux articles doivent être proclamés à une date différente; autrement, la proclamation s'appliquerait aux deux articles.

**Le sénateur Flynn:** Quel est donc le problème? Quels sont les faits? A quoi essayons-nous d'en arriver? Qu'en est-il?

**Le vice-président:** Autrement dit, que stipulent les articles?

**M. Laurin:** Cette modification permettrait que les deux articles soient abrogés séparément, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je comprends, mais de quoi traite chacun de ces articles?

**M. Laurin:** L'article 150 a trait aux sentences de durée indéterminée. L'article 151 a trait à la nomination d'une commission de libération conditionnelle des prisonniers emprisonnés pour une durée indéterminée. Parce qu'il y a encore des prisonniers qui servent une sentence de durée indéterminée, la commission de libération conditionnelle demeure nécessaire. C'est pourquoi l'article 151 ne devrait pas, à l'heure actuelle, être abrogé.

**Le vice-président:** Sommes-nous tous d'accord?



[Text]

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next one is Provincial Court, on page 8. Senator Smith asks:

Is this amendment giving to the provincial court in Quebec a jurisdiction it now does not have? If so, why, and what is wrong with the present provision? i.e., why is it better to change the jurisdiction to another court?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I could answer this question. This proposal is in response to a request from the Minister of Justice of Quebec. As it is now, claims of \$1,000 and less, under the Crown Liability Act, in the English-speaking provinces, can be heard by county and district courts. In Quebec they have to be heard, according to the present act, by the Superior Court. Given the amounts involved, the idea is to leave the hearing of these cases to a lower court.

**The Deputy Chairman:** Increasing the jurisdiction of the lower court, in other words. It is giving it jurisdiction over larger sums than it previously had.

**Mr. Bertrand:** It had none before, so that would permit the administration of justice in Quebec to entrust these claims to the provincial courts. As a matter of fact, the federal government has never contested the hearing of these cases before a provincial court, but quite often the court itself would refuse to hear such a case on the grounds that it had no competence.

**Senator Flynn:** Does the present legislation in Quebec give that jurisdiction to the provincial court?

**Mr. Bertrand:** Yes. It can hear claims of \$1,000.

**Senator Flynn:** In other words, we are confirming what the Quebec law was trying to achieve?

**Mr. Bertrand:** Yes.

**The Deputy Chairman:** That satisfies me. Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next one is item 11 and deals with employment, at page 8. Senator Smith says:

How will the change of these words affect what the Minister has been doing since the statute was passed, presumably in 1977 or 1976? What change is it expected the Minister will be able to bring about because of these two words?

**Mr. Bertrand:** I have here Mr. Miville-Deschênes, of the Legal Services of the department concerned. He might be able to answer your questions.

**Mr. Gilbert Miville-Deschênes, Legal Adviser, Employment and Immigration Commission:** Mr. Chairman, this is purely a technical matter to correct an oversight. This provision in subsection 5(3) of the Employment and Immigration Department and Commission Act was a last-minute addition to the

[Traduction]

**Des voix:** Oui.

**Le vice-président:** Le prochain numéro touche à la cour provinciale, en page 8. Le sénateur Smith pose la question suivante:

Cette modification donne-t-elle à la cour provinciale du Québec une compétence qu'elle n'avait pas? Dans l'affirmative, pourquoi, et qu'est-ce qui ne va pas avec les dispositions actuelles, c'est-à-dire, pourquoi faudrait-il que la compétence relève d'une autre cour?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je pourrais répondre à cette question. Cette proposition a été soumise à la demande du ministère québécois de la Justice. À l'heure actuelle, les réclamations de \$1,000 et moins peuvent, en vertu de la Loi sur la responsabilité de la Couronne, être instruites par une cour de comté ou de district. Elles doivent, au Québec, conformément à la présente loi, être instruites par la cour supérieure. L'objet de la modification, étant donné les montants en cause, est de permettre à une cour de niveau inférieur d'entendre ces causes.

**Le vice-président:** D'accroître, donc, la compétence de la cour de niveau inférieur. Il s'agit de lui donner compétence à l'égard de sommes plus importantes qu'auparavant.

**M. Bertrand:** Elle n'en avait aucune avant, de sorte qu'une telle mesure permettrait au ministère de la Justice de confier ces causes aux cours provinciales. En fait, le gouvernement fédéral ne s'était jamais opposé à ce que ces causes soient entendues par une cour provinciale, mais bien souvent la cour elle-même a refusé de le faire sous prétexte qu'elle n'avait pas la compétence voulue.

**Le sénateur Flynn:** La législation québécoise actuelle accorde-t-elle cette compétence à la cour provinciale?

**M. Bertrand:** Oui. Elle peut instruire des réclamations comportant la somme de \$1,000.

**Le sénateur Flynn:** Autrement dit, nous ne faisons qu'accorder au Québec ce qu'il demande.

**M. Bertrand:** Oui.

**Le vice-président:** Cette réponse me satisfait. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le vice-président:** Passons maintenant au numéro 11 à la page 8 qui traite de l'emploi. La question du sénateur Smith est la suivante:

En quoi la modification de ces termes touchera-t-elle les pouvoirs exercés par le ministre depuis l'adoption de la loi, en 1976 ou 1977? Quels changements le ministre sera-t-il en mesure d'opérer en raison de ces deux termes?

**M. Bertrand:** Nous avons parmi nous monsieur Miville-Deschênes, du Service du contentieux du ministère en question. Il devrait être en mesure de répondre à votre question.

**M. Gilbert Miville-Deschênes, conseiller juridique, Commission de l'emploi et de l'immigration:** Monsieur le président, la correction d'un oubli n'est qu'une question technique. Cette disposition contenue à l'alinéa 5(3) de la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration a été



*[Text]*

Act. The purpose of this act was to amalgamate the Department of Manpower and Immigration with the Unemployment Insurance Commission, to create the Commission of Employment and Immigration. The bill at that time was deleting all references to "Manpower," so when this provision was added at the last minute I suppose the inaugural members were not yet familiar with the terminology and maintained the term "Manpower".

**Senator Flynn:** May I ask why, in this case, you do not want to change "the minister, with the approval of the Governor in Council . . ." into just "the Governor in Council . . ." ? What is the difference between this and the previous case? We have dropped that provision, but you remember we discussed the change that was proposed in order to replace the words "the Minister, with the approval of the Governor in Council . . ." with the words "The Governor in Council . . ." I was asking if we were changing all the situations where we were using the words "The Minister, with the approval of the Governor in Council . . ." to the words "The Governor in Council . . ." and whether this is the case where you would leave it as it is. I know this is not the objective of the amendment, but I am asking you this by the way. It seems that it is not too logical in the light of what was proposed previously. Suppose you enter into an agreement or make an appointment. Is it better that it should be by the Governor in Council alone, and not by the minister, with the approval of the Governor in Council?

I am not insisting; I merely wanted to draw attention to what is not entirely in agreement with the position taken.

**The Deputy Chairman:** As the poet says, "Consistency, thou art a jewel."

Senator Smith's next question is:

Page 8. Export. What will the Export Development Corporation be able to do after this amendment that it cannot do now and why does it need to do it—also how has it been getting along without this change ever since the statute was passed? Has it been, for instance, leasing property without authority?

**Mr. Bertrand:** Could we pass consideration of this one? As you know, we only received these submissions in our office this morning just before the meeting, and this is one which we did not have a chance to study carefully.

**The Deputy Chairman:** You need more time to answer that?

**Mr. Bertrand:** Later on in the meeting, I would be very pleased to answer.

**The Deputy Chairman:** The next question relates to clause 2, and it states:

—what changes in accounting language have taken place in this respect and what does the amendment really mean?

*[Traduction]*

ajoutée au dernier moment. L'objet de cette mesure législative était de fusionner le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration et la Commission de l'assurance-chômage afin de créer la Commission de l'emploi et de l'immigration. Il n'était fait aucune mention du mot main-d'œuvre dans le projet de loi; aussi, cette disposition ayant été ajoutée au dernier moment, je suppose que les premiers membres du comité ne connaissaient pas très bien la terminologie et ont conservé le terme «main-d'œuvre».

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, puis-je savoir pourquoi vous ne voulez pas remplacer «le ministre . . . avec l'approbation du gouverneur en conseil . . . ?» par «le gouverneur en conseil . . . »? Quelle est la différence entre le libellé actuel et le libellé précédent? Nous avons laissé tomber cette disposition, mais vous vous rappelez que nous avons discuté du projet d'amendement visant à remplacer les termes «le ministre, avec l'approbation du gouverneur en conseil . . . » par les termes «le gouverneur en conseil». Je demandais si tous les termes «le ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil . . . » seraient remplacés par «le gouverneur en conseil . . . » et si, dans le cas présent, vous n'apporteriez aucune modification? Je sais que ce n'est pas l'objet de l'amendement, mais je vous posais la question incidemment. Cela ne semble pas très logique à la lumière de ce qui a été proposé précédemment. Supposons qu'il y ait un accord ou une nomination. Est-il préférable que le gouverneur en conseil seul et non pas le ministre avec l'approbation du gouverneur en conseil donne son autorisation?

Je ne veux pas insister, mais simplement attirer l'attention sur ce qui ne me semble pas être tout à fait en accord avec le point de vue adopté.

**Le vice-président:** Comme dit le poète: «La logique, ce joyau.»

La prochaine question du sénateur Smith est la suivante:

Page 8. Exportations. Qu'est-ce que l'amendement permettra à la Société pour l'expansion des exportations de faire qu'elle ne peut faire présentement et pourquoi doit-elle le faire; en outre, comment la société a-t-elle pu s'en tirer sans cet amendement depuis l'adoption de la loi? Par exemple, aurait-elle cédé à bail des biens immobiliers sans autorisation?

**M. Bertrand:** Pourrions-nous sauter cette question? Comme vous le savez, nous avons reçu les mémoires à notre bureau ce matin juste avant la réunion et nous n'avons pas eu le temps d'étudier ce point attentivement.

**Le vice-président:** Il vous faut plus de temps pour y répondre?

**M. Bertrand:** Je serais très heureux de vous répondre ultérieurement pendant la réunion.

**Le vice-président:** La prochaine question, qui concerne l'article 2, est la suivante:

Quelles modifications a-t-on apportées à cet égard aux termes de comptabilité et quelle est la portée réelle de l'amendement?

## [Text]

**Mr. Bertrand:** That is the same thing and it deals with the Export Development Corporation Act. From the explanatory notes I have here, it would be a technical amendment which would make the wording consistent throughout paragraph 10(1)(a) by deleting the opening words of the paragraph with the concept of selling, leasing or otherwise disposing of property that is found at the end of the paragraph.

My second explanation, as given to me, is that this amendment would delete the words, "or provisions" in order to reflect changes in accounting language. I am not an accountant so I cannot answer Senator Smith's second question, but this, I believe, is a purely technical amendment well within the criteria for the program.

**The Deputy Chairman:** If you use similar wording in different places, then there is less danger of misinterpretation. If you try to achieve the same purpose in two places and use different wording, you immediately raise a doubt.

**Mr. Bertrand:** Absolutely.

**The Deputy Chairman:** As far as I am concerned, I am content with that. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** I am very grateful for your patience, but I guess we have little choice but to go on with this exercise.

Senator Smith's next question is:

Page 9. Family Allowances. What is wrong with the present references and how is this improved by the proposed change?

**Mr. Bertrand:** I think Miss Heather Black, of the Legal Services of the department, could respond to that.

**The Deputy Chairman:** Miss Black, would you like to try to answer the question?

**Miss Heather Black, Legal Counsel, Legal Services, Department of National Health and Welfare:** The reference to paragraph (c), as interpreted in that paragraph, was repealed about three or four years ago.

**The Deputy Chairman:** That is the whole underlying reason for the amendment?

**Miss Black:** Yes.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Senator Smith's next question deals with page 10 and relates to farm products. It states:

This change appears to relieve the responsible authority from the necessity of "wherever possible . . . shall utilize the services of officers and employees within the Public Service of Canada." Thus it would seem to open the door to the appointment of additional people without having endeavoured to avoid such appointment by utilizing the services of people already employed.

## [Traduction]

**M. Bertrand:** C'est la même chose; l'amendement concerne la Loi sur l'expansion des exportations. Selon les notes explicatives dont je dispose, un amendement technique permettrait de modifier correctement le libellé du sous-alinéa 10(1)(a) en supprimant les premiers termes du sous-alinéa et la notion de vendre, céder à bail ou autrement disposés de biens immobiliers, tel qu'indiqué à la fin du sous-alinéa.

Ma seconde explication est que cet amendement permettrait de supprimer les Termes «ou des provisions» de façon à tenir compte des changements apportés aux termes de comptabilité. Je ne suis pas comptable, aussi ne suis-je pas en mesure de répondre à la seconde question du sénateur Smith, mais il s'agit à mon avis d'un amendement purement technique compatible avec les critères du programme.

**Le vice-président:** Si vous employez la même terminologie partout, il y a moins de risque d'interprétation fautive. Si vous tentez d'atteindre le même objectif en employant deux termes différents, cela pose immédiatement un doute.

**M. Bertrand:** Sans aucun doute.

**Le vice-président:** En ce qui me concerne, l'explication me satisfait. Honorables sénateurs, est-ce accepté?

**Des voix:** Accepté.

**Le vice-président:** Je vous suis très reconnaissant de votre patience mais je crois que nous n'avons pas le choix, il nous faut poursuivre cet exercice.

La prochaine question du sénateur Smith est la suivante:

Page 9. Allocations familiales. Qu'est-ce qui ne convient pas dans le libellé actuel et quelles améliorations comportent les changements proposés?

**M. Bertrand:** M<sup>lle</sup> Heather Black du service du contentieux du ministère, pourrait vous répondre.

**Le vice-président:** Mademoiselle Black, voulez-vous tenter de répondre?

**Mlle Heather Black, conseiller juridique, Service du contentieux, ministère de la Santé et du Bien-être social:** Les termes du sous-alinéa (c) tels qu'interprétés dans ce sous-alinéa ont été abrogés il y a trois ou quatre ans.

**Le vice-président:** Est-ce la raison sous-jacente à l'amendement?

**Mlle Black:** Oui.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, l'explication est-elle acceptée?

**Des voix:** Acceptée.

**Le vice-président:** La prochaine question du sénateur Smith, à la page 10, concerne les produits de ferme:

Il semble que cette modification met fin à la nécessité, pour le Conseil, «lorsque cela est possible, d'utiliser les services de cadres et employés de la fonction publique du Canada.» Il semble que cette disposition permettrait de recruter de nouveaux employés sans avoir au préalable tenté d'utiliser les services de cadres et employés de la fonction publique.



[Text]

**Mr. Bertrand:** I will try to answer that, Mr. Chairman. This amendment would, by clarifying the manner of appointment of officers and employees to the National Farm Products Marketing Council, ensure that appointments to the council are made in accordance with the Public Service Employment Act and would remove the vague reference to the manner authorized by law.

The present direction in section 13 of the Farm Products Marketing Agencies Act utilizes the service of officers and employees within the Public Service of Canada and indicates that the intention of section 13 is to have appointments conducted in accordance with the Public Service Employment Act.

The amendment to section 14 is consequential on the amendment to section 13.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next question is:

Page 10. Clause 14. Why is it necessary to appoint temporary substitute members and what is it intended to do if this power is given?

That is a good question.

**Mr. Bertrand:** This amendment, Mr. Chairman, would correct the administration problem concerning temporary substitute members of farm products marketing agencies. Members of the agencies are appointed by the proclamation creating the agencies. Temporary substitute members are appointed by the Governor in Council under section 19(4) of the Farm Products Marketing Agencies Act. This creates a problem when a member is unable to attend a meeting at the last moment and there is no time to appoint a temporary substitute member. This amendment would remove this difficulty by providing for the appointment of temporary substitute members in the proclamations.

**Senator Flynn:** I cannot understand how the proclamation establishing the agency is involved.

**The Deputy Chairman:** You can always make a proclamation where you say that "Joe Blow" is appointed and "Jim Jones" is the substitute.

**Senator Flynn:** The proclamation establishing the agency? How could you provide otherwise in a proclamation establishing the agency, unless otherwise provided in the proclamation establishing the agency?

**Mr. Bertrand:** There are doubts, Mr. Chairman, about the possibility of appointing substitute members in the proclamation itself.

**Senator Neiman:** What you are saying, Mr. Bertrand, is that they have been appointing substitute temporary members from time to time and then wondering whether, in fact, they are authorized to do so under the provisions of the present law?

[Traduction]

**M. Bertrand:** Monsieur le président, je vais tenter de répondre à cette question. Cet amendement vise, en clarifiant la manière de nommer des cadres et officiers au Conseil national de commercialisation des produits de ferme, à faire en sorte que ces nominations au Conseil sont faites conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique; l'amendement permettrait d'éliminer le caractère vague du mode de nomination autorisé par la Loi.

Conformément à l'article 13 de la Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme, les offices doivent utiliser les services de cadres et employés de la fonction publique du Canada de la manière autorisée par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

L'amendement à l'article 14 est la conséquence logique de l'amendement de l'article 13.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs est-ce accepté?

**Des voix:** Accepté.

**Le vice-président:** La prochaine question est la suivante:

P. 10 Art. 14. D'où vient la nécessité de nommer des membres suppléants intérimaires et à quoi servirait un tel pouvoir?

Voilà une bonne question.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, cet amendement permettrait de remédier aux problèmes administratifs concernant les membres suppléants intérimaires des offices de commercialisation des produits de ferme. Les membres des offices sont nommés en vertu de la proclamation créant les offices. Les membres suppléants intérimaires sont nommés par le gouverneur en conseil conformément à l'art. 19(4) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. Cette situation pose des problèmes lorsqu'un membre se retrouve au dernier moment dans l'impossibilité d'assister à une réunion et qu'il n'y a pas suffisamment de temps pour nommer un membre suppléant intérimaire. L'amendement permettrait d'éliminer cet obstacle en autorisant la nomination de membres suppléants intérimaires en vertu de la loi.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas en quoi cela concerne la proclamation créant l'office.

**Le vice-président:** Une proclamation peut toujours stipuler que monsieur X est nommé et que monsieur Z est un suppléant.

**Le sénateur Flynn:** La proclamation crée-t-elle l'office? Comment est-il possible de faire quelque chose qui n'est pas autorisé en vertu de la proclamation qui crée l'office?

**M. Bertrand:** Je doute, monsieur le président, de la possibilité que la proclamation puisse prévoir la nomination d'un membre suppléant intérimaire.

**Le sénateur Neiman:** En fait, monsieur Bertrand, ce que vous dites signifie qu'on a procédé à la nomination de membres suppléants intérimaires sans savoir si la Loi actuelle le permet?



[Text]

**Mr. Bertrand:** They have doubts at the present time about whether you could anticipate in the proclamation the fact that a member would be unable to attend and being able to provide for the appointment of a substitute member. This means that you would have to get another Order in Council in order to appoint a substitute member. This amendment would foresee that event and prevent it in the proclamation creating the agency.

**Senator Flynn:** There is already the authority to appoint temporary substitute members.

**The Deputy Chairman:** Appointed as individuals or in relation to the offices they hold, like *ex officio*, saying that if the first fellow is not there, his first assistant is automatically put in. Is that the way it should be done?

**Mr. Bertrand:** I do not claim expertise in this, but the understanding I have is that at the present time those who administer this act feel that they cannot provide for substitute members in the original proclamation, and they would like to be able to clarify the wording to ensure that this can be done without having to go back to the Governor in Council at the last minute.

**The Deputy Chairman:** It is like a pre-voted schedule for acting ministers. They put those forward and they say, "If the Prime Minister is away, then the Minister of Finance shall be the Acting Prime Minister," and so on, and they go down the list. It is the same sort of arrangement in relation to these committee people.

**Mr. Bertrand:** As far as I can judge, that is so, Mr. Chairman, yes.

**The Deputy Chairman:** I do not see any harm in it.

**Senator Flynn:** What is the advantage of appointing them in a proclamation rather than by separate Orders in Council?

**The Deputy Chairman:** Because you have the Order in Council in advance, so that when the occasion arises where you want the temporary substitute you have the machinery already in place by which he can be selected and appointed. On the other hand, if you require a further Order in Council, you may or may not be able to get it in time to meet the need. That is the way it appears to me. I think they would do better to pick people who will attend, and then they would not have the problem.

**Senator Flynn:** If it was a positive provision, that would be one thing, but it is done on the basis of an exception. They say "unless": they say you can appoint members unless otherwise provided. That does not necessarily mean they can do it by proclamation. To my mind, it would throw doubt on the authority.

**The Deputy Chairman:** Do you think your question amounts to a substantial objection, Senator Flynn? Are you advancing it as such?

**Senator Flynn:** No, I am willing to risk it, but I just wanted to note that I am not convinced.

[Traduction]

**M. Bertrand:** On se demande si le texte de la proclamation pourrait prévoir l'éventuelle absence d'un membre et la possibilité de nommer un membre suppléant. Il sensuit qu'il serait nécessaire d'obtenir un autre décret du Conseil pour pouvoir nommer un membre suppléant. Le présent amendement prévoit une telle éventualité, de sorte qu'il ne doive pas en être fait mention dans la Loi constituant l'office.

**Le sénateur Flynn:** Il est possible de nommer des membres suppléants intérimaires.

**Le vice-président:** A titre individuel ou relativement au poste qu'ils détiennent, par exemple des cas de nomination d'office où le titulaire d'un poste étant absent, son adjoint immédiat peut le remplacer. Est-ce ainsi qu'on l'entend?

**M. Bertrand:** Selon moi, quoique je ne sois pas expert en la matière, les personnes qui sont actuellement chargées d'appliquer la loi croient que le texte de loi actuel ne les autorise pas à nommer des membres intérimaires et ils souhaitent que le libellé du texte soit clarifié de façon à ce que de telles nominations puissent être faites sans l'autorisation de dernière minute du gouverneur en conseil.

**Le vice-président:** C'est un peu comme une liste pré-établie de ministres suppléants. En l'absence du Premier ministre, la première personne désignée, disons le ministre des Finances, agit à titre de premier ministre, et ainsi de suite, selon l'ordre établi. Est-ce la même chose dans le cas des membres du Comité?

**M. Bertrand:** A mon avis, c'est bien cela, monsieur le président.

**Le vice-président:** Une telle mesure ne comporterait aucun risque.

**Le sénateur Flynn:** Quel avantage y aurait-il à procéder à des nominations en vertu d'une loi plutôt que par des décrets du conseil?

**Le vice-président:** Parce qu'il existerait déjà un décret du conseil habitant; aussi, en cas de nécessité de nommer un membre substitut temporaire, le mécanisme de sélection et de nomination serait déjà en place. Par ailleurs, s'il est nécessaire d'obtenir un nouveau décret en conseil, l'autorisation peut parvenir trop tard. Voilà comment je comprends la situation. A mon avis, il serait préférable de choisir parmi les gens qui seront présents, et ainsi contourner le problème.

**Le sénateur Flynn:** S'il s'agissait d'une disposition à part entière, d'accord, mais l'amendement prévoit en fait une situation d'exception puisqu'on emploie l'expression «sauf». Il serait possible de nommer des membres sauf autrement prescrit. Il ne s'ensuit pas qu'on puisse procéder à une nomination par proclamation. A mon avis, le pouvoir de nomination pourrait être remis en question.

**Le vice-président:** Votre question constitue-t-elle une objection comme telle, sénateur Flynn? Formulez-vous une objection?

**Le sénateur Flynn:** Non, je suis prêt à accepter l'amendement mais je voulais simplement signifier mon doute.

[Text]

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next item is on page 11, dealing with the Fisheries Act. Senator Smith asks:

How would this change in the words of the oath in any way extend the territorial jurisdiction of fisheries officers or guardians? Surely the mere description by an officer of himself as an officer for a particular territory does not give him that jurisdiction. His jurisdiction must be acquired from some other authority.

I gather the present oath does not give any definition at all of the territory for which the appointment is supposed to be effective.

**Mr. Bertrand:** That is right, sir. Mr. Laurin may have some explanation.

**Mr. Laurin:** Mr. Chairman, the act did at one time provide the Governor in Council with the authority to define the geographical boundaries of the jurisdictions of the fisheries officers, and those districts were fisheries districts, but that power was repealed, and now the situation is that the word "district" is not defined in the act so that creates some confusion. The provinces are coming up with their own definitions of "district". It is felt that to clear up the problem the word "province" should be adopted rather than the word "district".

The situation, as it now stands, is that the provinces administer their own fisheries and fisheries officers to be appointed are proposed by the provinces. In essence, the proposal merely clarifies the territorial jurisdiction.

**The Deputy Chairman:** Surely Senator Smith is right, though, when he says that the description in the oath taken by the officer cannot of itself fix the jurisdiction, but that the jurisdiction has to be fixed in the appointment by the appointing authority. I agree with Senator Smith on that.

**Mr. Laurin:** By way of clarification, Mr. Chairman, section 5 of the act provides for the appointment of fisheries officers. Section 5 says that there may be appointed, in a manner authorized by law, fisheries officers whose "powers and duties are as defined by this act." However, nowhere in the act is there a provision for the territorial jurisdiction of fisheries officers. In effect, the reference to it in the oath is the only limitation.

**The Deputy Chairman:** I understand that, but can you import the territorial limitation by changing the form of the oath which the official takes when he swears himself into office? That is really the question being asked here. Does anyone else have an opinion or a view on that?

**Senator Lapointe:** When the officer is appointed by someone, that someone must tell him that he is appointed for a special district or region. If he is in the Yukon, he cannot be appointed for Quebec, or vice versa, surely.

**The Deputy Chairman:** I would think you are correct, but Mr. Laurin is saying that nothing in the act provides for

[Traduction]

**Le vice-président:** D'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** L'article suivant se trouve à la page 11 et porte sur la Loi sur les pêcheries. Le sénateur Smith demande:

Comment pourrait-on, en modifiant la formule d'assermentation, élargir les compétences des gardes-pêches et des fonctionnaires des pêcheries? A l'évidence, si un fonctionnaire dit en décrivant ses fonctions qu'il est responsable d'un territoire en particulier, cela ne veut pas dire qu'il peut exercer certains pouvoirs sur ce territoire. Sa compétence, doit être sanctionnée par une autre autorité.

Je crois que le formule actuelle ne définit pas le territoire pour lequel le fonctionnaire est nommé.

**M. Bertrand:** C'est exact, monsieur. M. Laurin pourrait peut-être nous donner certaines explications.

**M. Laurin:** Monsieur le président, la loi prévoyait en effet que le gouverneur en conseil avait le pouvoir de définir les limites géographiques pour lesquelles les fonctionnaires des pêcheries étaient responsables, si ces districts étaient des districts de pêche, mais le pouvoir a été abrogé et, à l'heure actuelle, le mot «district» n'est pas défini dans la loi, ce qui fait que la notion n'est pas claire. Les provinces ont leur propre définition de «district». Pour éclaircir le problème, il semblerait qu'il faille substituer au mot «district» le mot «provinces».

A l'heure actuelle, les provinces administrent leurs propres pêcheries et les fonctionnaires responsables sont nommés sur proposition des provinces. Au fond, la proposition ne fait que préciser la notion de juridiction territoriale.

**Le vice-président:** Le sénateur Smith doit avoir raison lorsqu'il dit que la formule d'assermentation ne pourrait préciser la sphère de compétence mais il faut que cette dernière soit précisée lors de la nomination par les personnes responsables. Je suis d'accord avec le sénateur Smith à ce sujet.

**M. Laurin:** Pour éclaircir quelque peu la situation, monsieur le président, l'article 5 de la Loi prévoit la nomination des fonctionnaires, mais cet article précise aussi que les fonctionnaires doivent être nommés conformément à la loi qui définit «les pouvoirs et les attributions de sa charge». Toutefois, nulle part ailleurs dans la Loi trouve-t-on une disposition précisant la compétence territoriales des fonctionnaires des pêcheries. En fait, il n'en est question que dans la formule d'assermentation qui en précise les limites.

**Le vice-président:** Oui, mais peut-on limiter les compétences en modifiant la formule d'assermentation sanctionnant la nomination des fonctionnaires lors de leur entrée en fonction? C'est de cela dont il est question ici. D'autres personnes veulent-elles ajouter quelque chose à ce sujet?

**Le sénateur Lapointe:** Lorsque le fonctionnaire est nommé, il faut que celui qui le nomme lui précise aussi le district ou la région dont il aura la responsabilité. S'il est au Yukon on ne pourra pas le nommer au Québec et vice versa.

**Le vice-président:** Je crois que vous avez raison, mais M. Laurin dit que rien dans la Loi ne limite la compétence



[Text]

limiting the territorial jurisdiction in the appointment. Is that what you have said, Mr. Laurin?

**Mr. Laurin:** There is nothing in the act that limits the jurisdiction of a fisheries officer. However, if he is appointed to be the fisheries officer for the Province of Quebec and his oath is to that effect, I would say that that is his territorial jurisdiction.

**The Deputy Chairman:** The whole includes the part, I suppose; so if he is appointed for everywhere and chooses to limit himself in his oath to say he is going to act only in a given area, there is nothing wrong with that. He would have that jurisdiction at least, because he would have a much broader jurisdiction, or so I gather.

**Senator Flynn:** I believe the witness mentioned that there was a previous provision for the appointment for a given district but that it was removed.

**Mr. Laurin:** That is correct. There is now no such provision.

**Senator Flynn:** When was the amendment made to remove the reference to districts?

**Mr. Bertrand:** It was many years ago, if I remember well.

**Senator Flynn:** At the same time they forgot to change the form of the oath?

**Mr. Bertrand:** That is right. So it is really an anomaly in the statute.

**Senator Flynn:** I can understand that, if they were appointed for a district under the provisions of the law as it then existed, and if they have now changed it and have, in other words, removed the reference to any district, this form of oath has to be corrected and that is the way in which they have suggested the correction.

**The Deputy Chairman:** They are including it.

**Senator Flynn:** But, on the other hand, if there is no reference and they want to appoint someone not for the whole of Canada but for a province—

**The Deputy Chairman:** I don't want to make an issue of it, but it seems to me to be a funny piece of machinery to employ to establish the man's territorial jurisdiction.

**Senator Flynn:** The fault lies in the amendment that was made years ago when they removed the reference to "district" but did not replace it by a reference to "province".

**The Deputy Chairman:** That is right.

**Senator Langlois:** Then why not reinstate the former section that was removed some 20 years ago?

**Senator Flynn:** I think there was a principle involved in abolishing the authority to create districts. If you abolish it, you cannot re-establish it under that type of legislation, because you would be doing something substantive.

**The Deputy Chairman:** Mr. Bertrand tells me that we are talking here about an oath, and not an appointment. That is true, but the form of the oath, as provided, appears to put a

[Traduction]

territoriale lors de la nomination. C'est-ce que vous avez dit, Monsieur Laurin?

**M. Laurin:** Rien dans la Loi ne restreint la sphère de compétence d'un fonctionnaire. Toutefois, s'il est nommé à un poste dans la province de Québec et que c'est prévu dans son assermentation, je dirais dans ce cas que ses pouvoirs s'exercent sur ce territoire.

**Le vice-président:** Le tout comprend les parties, à mon avis; donc, si sa nomination est valable n'importe où, il peut choisir de restreindre ses pouvoirs dans son assermentation, à une seule région et on ne peut rien trouver à redire à cela. Au moins il serait responsable de cette région, car autrement sa sphère de compétence aurait été plus étendue, je pense.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que le témoin a dit qu'auparavant il existait une disposition prévoyant la nomination d'un fonctionnaire à un district bien déterminé et que cette disposition a été abrogée.

**M. Laurin:** C'est exact. Elle n'existe plus.

**Le sénateur Flynn:** A quand remonte cet abrogation?

**M. Bertrand:** Il y a des années de cela, si je me souviens bien.

**Le sénateur Flynn:** Mais à l'époque on a oublié de modifier la formule d'assermentation?

**M. Bertrand:** C'est exact. Donc, en vérité, c'est une anomalie dans la loi.

**Le sénateur Flynn:** Si les fonctionnaires étaient nommés dans un district conformément à la loi telle qu'elle existait, et si la loi a été modifiée, en d'autres termes, si l'on ne parle plus du district en cause la formule d'assermentation doit être modifiée en conséquence et c'est de cette façon qu'on pense le faire.

**Le vice-président:** En précisant le district.

**Le sénateur Flynn:** Mais, d'autre part, si on ne précise pas le district et que l'on veut nommer quelqu'un, non pas pour tout le Canada, mais pour une province...

**Le vice-président:** Je ne veux pas monter la chose en épingle, mais il me semble que c'est aller bien loin pour préciser les responsabilités du fonctionnaire.

**Le sénateur Flynn:** La faute en incombe à la modification qui a été faite il y a des années lorsque l'on a supprimé toute référence au «district» sans pour autant se référer à la «province».

**Le vice-président:** C'est exact.

**Le sénateur Langlois:** Pourquoi ne pas, dans ce cas, en revenir à l'article abrogé il y a 20 ans?

**Le sénateur Flynn:** Je crois qu'en abrogeant la disposition prévoyant les districts, il y avait un principe en cause, en ce sens que si l'on abolissait les districts on ne pouvait plus les rétablir en vertu de cette loi.

**Le vice-président:** M. Bertrand nous dit qu'il s'agit d'une formule d'assermentation et non pas d'une nomination. C'est exact, mais la forme que revêt cette assermentation, impose,



*[Text]*

territorial limitation on the appointment, which territorial limitation did not, in fact, exist on the appointment that was in fact made. However, I do not think that is all that serious. I think it is an awkward and unsatisfactory way of accomplishing a particular purpose, but I do not think it is a harmful purpose. So far as I am concerned, I am willing to agree. Does the committee agree?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, if we find that there is a better way of doing it, we will—

**The Deputy Chairman:** When you are preparing the bill you might say that we have given approval for this to be done in principle.

We come now to page 11, report of Secretary of State for External Affairs. Senator Smith asks:

Why is this change necessary and why does the explanation on clause 11(a) merely say that this amendment would require the report to be laid before Parliament as soon as practicable? Why does it not frankly explain that the amendment would relieve the minister from making the report within thirty days after the end of each fiscal year, etc? Has he been making the report within such thirty days? If not why not? And why is it desired to relieve him of that requirement now?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, there is an explanation, but before making it I should like to mention that the House committee has suggested that the period should be 90 days and not 30 days.

**The Deputy Chairman:** What does that do to the amendment?

**Mr. Bertrand:** Rather than saying "as soon as practicable" it will say "within 90 days".

**Senator Flynn:** After the close of each fiscal year?

**Mr. Bertrand:** The problem occurred when Parliament was still sitting—

**Senator Flynn:** And they want to force the government to have a session ninety days after the election. I can visualize the period being more than 90 days. If an election is called, we have two months before the election and then we have another two months after the election, so the 90 days does not seem practicable. I cannot see why we cannot continue with the present scheme, which has been used for many such documents.

**The Deputy Chairman:** You cannot lay something before a Parliament that is not there.

**Senator Flynn:** That is right, and when you say 90 days, it is easy to find that there are more than 90 days between the sittings of Parliament. That was the case last year and again this year. The House was dissolved on December 14 and resumed on April 14. It was more than 90 days.

**The Deputy Chairman:** The 30 days was 30 days thereafter that either house of Parliament was sitting.

*[Traduction]*

semble-t-il, une limite territoriale lors de la nomination, contrairement à la limitation territoriale en fait, qui existait avant lors de la nomination. Toutefois, ce n'est pas grave; c'est à mon avis prendre un chemin très détourné pour arriver au but, mais je ne pense pas que cette procédure soit préjudiciable. Pour ma part, je suis d'accord. Le Comité est-il d'accord?

**Des voix:** Oui.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, si nous trouvons qu'il y a une meilleure façon de procéder, nous . . .

**Le vice-président:** Lorsque vous rédigerez le projet de loi, vous pourrez dire que nous étions d'accord en principe.

Nous en arrivons maintenant à la page 11, rapport de secrétariat d'État aux affaires extérieures. Le sénateur Smith demande:

Pourquoi cette modification est-elle nécessaire et pourquoi l'explication au paragraphe 11 ne fait-elle que préciser que le rapport doit être déposé devant le Parlement dès que possible? Pourquoi ne pas expliquer franchement que la modification en question ne fait plus obligation au ministre de déposer le rapport 30 jours après la fin de chaque année financière, etc.? Le faisait-il avant? Sinon pourquoi pas? Et pourquoi souhaite-t-on lui enlever cette obligation maintenant?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, il y a à cela une explication, mais avant de la donner, je voudrais dire que le Comité de la Chambre propose que cette période soit portée à 90 jours plutôt que 30 jours.

**Le vice-président:** En quoi cela modifie-t-il l'amendement?

**M. Bertrand:** Plutôt que de lire «dès que possible» on dira «90 jours après la fin de l'année financière».

**Le sénateur Flynn:** Après la fin de chaque année financière?

**M. Bertrand:** Le problème s'est posé lorsque le Parlement siégeait encore . . .

**Le sénateur Flynn:** Et ils veulent forcer le gouvernement à siéger 90 jours après les élections. Cette période, pour ma part, pourrait être supérieure à 90 jours. Si une élection doit avoir lieu, nous avons deux mois avant celle-ci et ensuite deux mois supplémentaires après celle-ci; donc les 90 jours en question ne sont pas pratiques. Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas conserver la formule actuelle dont nous nous sommes servis pour beaucoup de documents.

**Le vice-président:** Il est impossible de présenter quelque chose à un Parlement qui ne siège pas.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact et lorsque vous parlez de 90 jours, on peut voir facilement qu'il y a plus de 90 jours entre chaque législature. Ça été le cas l'année dernière et une fois de plus cette année-ci. La Chambre a été dissoute le 14 décembre et les travaux ont repris le 14 avril. C'est-à-dire après plus de 90 jours.

**Le vice-président:** Les 30 jours sont les 30 jours qui viennent après que la Chambre recommence à siéger.

[Text]

**Senator Flynn:** But here we say 90 days after the close of each fiscal year.

**The Deputy Chairman:** There is no relation to the sitting of Parliament—that's right.

**Senator Flynn:** It would appear to me that the proposal of the House is not practicable and that we should keep to the present scheme of things.

**The Deputy Chairman:** Do you think we might use the present form and change the 30 days to 90 days?

**Senator Flynn:** No. If Parliament is sitting, 30 days should be enough. That is consistent with the idea of saying "as soon as practicable".

**Mr. Bertrand:** The Department of External Affairs has expressed the opinion that it is impossible to do it within 30 days after the close of the fiscal year. That is why they have asked for the inclusion of the words "as soon as practicable". The committee of the House of Commons has suggested 90 days and also has the usual clause saying that if Parliament is not sitting at that time, the 90 days would—

**Senator Flynn:** They are saying that, in any event, within 90 days after each fiscal year, or if Parliament is not sitting, we should keep the present clause but replace the 30 days by 90—is that the idea?

**Mr. Bertrand:** Yes, then you would have—Vous avez: «si le Parlement n'est pas alors en session».

**Senator Flynn:** Certainly, but that is entirely different from what is proposed in the bill. The 90 days that you are speaking of replaces the 30 days in the present provision; but that is something different. I agree with that.

**Mr. Bertrand:** That proposal has been amended.

**The Deputy Chairman:** I took the wrong "30"; I took the second one instead of the first one.

**Senator Flynn:** If you take the 90 days and apply it to the proposal, it does not work; but if you put it in the present section 3—

**The Deputy Chairman:** You really only need to put it in once—90 days after the end of each fiscal year, or, if Parliament is not sitting at the ninetieth day and is not then ready to report, then within 30 days after Parliament does sit... That would be perfectly all right, in my view.

**Senator Flynn:** You say, in any event, within 90 days of the end of the fiscal year, or, if Parliament is not sitting on the ninetieth day and the report has not been laid before Parliament, it shall lay before Parliament on any of the first 30 days... We should keep the 30 days there.

**The Deputy Chairman:** Keep the 30 days in the second place, where it occurs, but make the 90 days apply to the first one.

**Mrs. Louise Meagher, Assistant to the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate:** Mr. Chairman, the House of Commons has said 15 days as the second.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais ici nous disons 90 jours après la fin de l'année financière.

**Le vice-président:** Cela n'a rien à voir avec le fait que le Parlement siège—c'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que la proposition de la Chambre n'est pas pratique et qu'il faudrait que nous nous en tenions à la formule actuelle.

**Le vice-président:** Pensez-vous que nous puissions utiliser la formule actuelle tout en changeant les 30 jours en 90 jours?

**Le sénateur Flynn:** Non. Si le Parlement siège, 30 jours est un délai suffisant. De cette façon on ne va pas à l'encontre de ce que l'on veut dire lorsque l'on dit «dès que possible».

**M. Bertrand:** Le ministère des affaires extérieures a fait remarquer qu'il n'est pas possible que cela se fasse 30 jours après la fin de l'année financière. C'est la raison pour laquelle ils ont demandé d'inclure les mots «dès que possible». Le Comité de la Chambre propose 90 jours et aussi que l'article normal prévoyant que si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, les 90 jours...

**Le sénateur Flynn:** Ils disent, dans tous les cas, 90 jours après la fin de chaque année financière ou, si le Parlement ne siège pas, que nous nous en tenions à la clause actuelle mais que nous remplaçons les 30 jours par 90, est-ce exact?

**M. Bertrand:** Oui, ensuite vous avez: «si le Parlement n'est pas alors en session».

**Le sénateur Flynn:** Certainement, mais c'est tout à fait différent de ce qui est proposé dans le bill. Les 90 jours dont vous parlez remplacent les 30 jours prévus actuellement; mais c'est différent. Je suis d'accord là-dessus.

**M. Bertrand:** Cette proposition a été modifiée.

**Le vice-président:** Je me suis trompé de chiffre «30». J'ai pris le deuxième au lieu du premier.

**Le sénateur Flynn:** Si vous prenez les 90 jours et les appliquez à la proposition, cela ne cadre pas mais, si vous les placez dans l'actuel article 3...

**Le vice-président:** Vous n'avez vraiment qu'à les y placer une fois—90 jours après la fin de chaque année financière ou, si le Parlement ne siège pas le 90<sup>e</sup> jour, et n'est donc pas en mesure de rendre compte, dans les 30 jours après que le Parlement siège... à mon avis, cela serait très bien.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez déclaré, de toute manière, dans les 90 jours de la fin de l'année financière ou, si le Parlement ne siège pas le 90<sup>e</sup> jour, et si le rapport n'a pas été déposé devant le Parlement, il devra l'être au cours des 30 premiers jours... nous devons garder ici les 30 jours.

**Le vice-président:** Laisser les 30 jours en seconde place, le cas échéant, mais placer les 90 jours en première.

**Mme Louise Meagher, adjointe du légiste et conseiller parlementaire du Sénat:** Monsieur le président, la Chambre des communes avait dit 15 jours en second.



*[Text]*

**The Deputy Chairman:** I would not argue with that. I do not mind that. Shall we agree with what the House of Commons has said?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Flynn:** For this one.

**The Deputy Chairman:** No blanket agreement—just for this one proposition.

We come now to "Page 12, Analysts etc." Senator Smith asks:

Why is it considered necessary to give this power of appointment to the Minister rather than to continue it in the Governor in Council?

That is the same as that which we went over before.

**Senator Flynn:** It is in reverse.

**Mr. Bertrand:** We have here Mrs. Ginette Williams, who may be able to help out.

**Mrs. Ginette Williams, Legal Counsel, Department of National Health and Welfare:** This amendment to the Food and Drugs Act was done for two reasons—one being on administrative plan. Mr. Maszczak of the Health Protection Branch can answer the administrative point. The other is to deal with the procedure of appointing inspectors and analysts in conformity with many other acts that have an identical procedure. The minister designates an analyst and inspector. We made a search and we found that there are 32 statutes that have similar provisions to designate analysts and inspectors. Of those 32, 27 have the minister designate the analyst or inspector. Part of the reason was to bring this procedure into conformity with other statutes. Mr. Maszczak will reply to the administrative point.

**The Deputy Chairman:** This analyst one is a touchy as auditors.

**Mr. Walter Maszczak, Chief, Drug Regulatory Affairs Division, Department of National Health and Welfare:** Mr. Chairman, basically it is a question of time and money. There are certain functions and duties under the act which can only be performed by analysts or inspectors that have been gazetted. There can be lengthy delays involved in the order in council procedure—these people are on staff, they are being paid—if they cannot perform the function for which they are being hired.

**Senator Flynn:** The minister does not require the approval of the Governor in Council. That is what you are proposing.

**The Deputy Chairman:** You would not want to take away all the authority from ministers. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next is: "Page 12. Government Companies." This is item 18. Senator Smith asks:

What harm has the word "Minister" done in the statute? It must have been there since previous to 1970. What harm will it do if it remains? What justification is there

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Je ne discute pas, cela ne me préoccupe pas. Sommes-nous d'accord avec ce qu'a déclaré la Chambre des communes?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Flynn:** Pour celui-ci.

**Le vice-président:** Pas d'accord global... seulement pour cette proposition.

Nous en venons maintenant à la page 12, concernant les analystes, etc. Le sénateur demande:

Pourquoi estime-t-on nécessaire de conférer ce pouvoir de nomination au ministre, plutôt que de le laisser au gouverneur en conseil?

C'est la même chose que nous avons déjà examinée.

**Le sénateur Flynn:** C'est à l'inverse.

**M. Bertrand:** M<sup>me</sup> Ginette Williams est peut-être en mesure de nous aider.

**Mme Ginette Williams, conseiller juridique, ministère de la Santé et du Bien-être social):** Cet amendement à la Loi des aliments et drogues a été apporté pour deux raisons, dont l'une est administrative. M. Maszczak de la Protection de la santé, aliments et drogues peut répondre à la question administrative. L'autre doit traiter de la procédure de nomination des inspecteurs et analystes, conformément à de nombreuses autres lois qui comportent des procédures identiques. Le ministre désigne un analyste et un inspecteur. Après recherches, nous avons découvert qu'il existe 32 lois qui comportent des dispositions similaires pour désigner les analystes et les inspecteurs. Sur ces 32 lois, dans 27, le ministre désigne l'analyste ou l'inspecteur. Cela vise en partie à rendre cette procédure conforme aux autres lois. Monsieur Maszczak va répondre à la question administrative.

**Le vice-président:** Cet analyste est aussi pointilleux que les vérificateurs.

**M. Walter Maszczak, chef de la division de la réglementation des drogues, ministère de la Santé et du Bien-être social:** Monsieur le président, il s'agit en somme d'une question de temps et d'argent. En vertu de la loi, il existe certaines fonctions et tâches qui ne peuvent être exécutées que par des analystes ou des inspecteurs, dont les noms ont paru à la Gazette. Il peut y avoir de longs délais dans la procédure de l'ordre en conseil... ces personnes font partie du personnel et sont payées... si elles ne peuvent pas exécuter les fonctions pour lesquelles elles ont été embauchées.

**Le sénateur Flynn:** Le ministre n'a pas besoin de l'approbation du gouverneur en conseil. C'est là ce que vous proposez.

**Le vice-président:** Vous ne voudriez pas retirer toute l'autorité aux ministres. Nous sommes d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Passons à la page 12. Sociétés du gouvernement. Il s'agit de la rubrique 18. Le sénateur Smith déclare:

Quel tort le mot «ministre» a-t-il fait dans la loi? Il devait s'y trouver avant 1970. Quel tort fera-t-il s'il y demeure? Pourquoi encombrer la loi avec les écritures, le travail et l'espace nécessaire pour le supprimer?



*[Text]*

for cluttering up the statutes with the records, work and space necessary to delete it?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, that would remove the definition of a word from the statute. It is on page 12.

**The Deputy Chairman:** What does it do?

**Mr. Bertrand:** It repeals the definition of "minister", because the only place where that word occurs is in the definition itself, so the purpose of this is merely to correct a mistake. That was an obvious oversight.

**The Deputy Chairman:** So by removing it there, you would not in any way affect any other section of the act.

**Mr. Bertrand:** No.

**The Deputy Chairman:** It is clearly redundant, then.

**Mr. Bertrand:** Yes. We would not clutter the statutes, but clean them up by having one less definition.

**The Deputy Chairman:** Well, that is all right with me.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next one is "Page 13, Employees." Senator Smith asks:

What effect does this change have upon the officers or employees mentioned, and why was it not done before?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, at the last meeting of your committee you dealt with this, and Mr. Maingot came to give the explanation. I think the committee pretty well accepted it.

**The Deputy Chairman:** Well, what we found acceptable last week we can accept this week, I guess.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next one is: "Page 13, Immigration Act." Senator Smith asks:

What does section (2) say? What has been done in this connection since the act was passed in 1976 or 1977?

Well, what does the act say? I guess Senator Smith wants to know what the effect of section (2) is.

**Mr. Miville-Deschênes:** Mr. Chairman, I presume the question posed by Senator Smith is in relation to subclause 21(2), which would refer to paragraph 19(2)(c) of the Immigration Act.

**The Deputy Chairman:** Excuse me. Where do you get 21(2) from? If I were looking at it I would say he was referring to 19(2).

**Mr. Miville-Deschênes:** I am referring to clause 21 on page 13. I suppose it is subclause (2).

19(2) reads as follows:

No immigrant and, except as provided in subsection (3), no visitor, shall be granted admission if he is a member of any of the following classes: . . .

Then we go down to subparagraph (c):

*[Traduction]*

**M. Bertrand:** Monsieur le président, cela supprimerait la définition d'un mot de la loi. Ça se trouve à la page 12.

**Le vice-président:** De quoi s'agit-il?

**M. Bertrand:** Il abroge la définition de «ministre» parce que la seule fois où on trouve ce mot est dans la définition elle-même, de sorte qu'il s'agit simplement de corriger une erreur. Il s'agissait manifestement d'une faute.

**Le vice-président:** De sorte qu'en l'éliminant à cet endroit, vous n'affecteriez en aucune façon les autres articles de la loi.

**M. Bertrand:** Non.

**Le vice-président:** Cela fait manifestement double emploi.

**M. Bertrand:** Oui, nous n'encombrerions pas les lois mais nous les débarrasserions d'une définition.

**Le vice-président:** Je suis d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous passons ensuite aux «employés», à la page 13. Le sénateur Smith demande ceci:

Quels sont les effets de cette modification sur les fonctionnaires ou les employés mentionnés, et pourquoi ne pas l'avoir apportée plus tôt?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, à la dernière réunion de votre Comité, vous aviez parlé de cette question et M. Maingot est venu donner l'explication. Je pense que le Comité l'a acceptée.

**Le vice-président:** Je suppose que nous pouvons accepter cette semaine ce que nous avons trouvé acceptable la semaine dernière.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous passons ensuite à la page 13, Loi sur l'immigration. Le sénateur Smith demande ceci:

Que dit le paragraphe (2)? Qu'a-t-on fait à ce sujet depuis que la loi a été adoptée en 1976 ou 1977?

Que dit la loi? Je suppose que le sénateur Smith veut connaître la portée du paragraphe (2).

**M. Miville-Deschênes:** Monsieur le président, je présume que la question posée par le sénateur Smith se rattache au sous-paragraphe 21(2) qui ferait allusion à l'alinéa 19(2)c) de la Loi sur l'immigration.

**Le vice-président:** Excusez-moi. D'où tirez-vous le paragraphe 21(2)? Si je l'examine, je dirais qu'il se rapporte au paragraphe 19(2).

**M. Miville-Deschênes:** Je fais allusion à l'article 21, page 13. Je suppose qu'il s'agit du sous-paragraphe (2).

Le paragraphe 19(2) est libellé comme suit:

(2) Ne peuvent obtenir l'admission, les immigrants et, sous réserve du paragraphe (3), les visiteurs qui

Nous passons ensuite à l'alinéa c):

## [Text]

Other members of the family accompanying a member of that family who may not be granted admission; or . . .

Now, pursuant to section 37 of the Immigration Act, the minister has the discretionary power to issue a permit to a person who is not otherwise admissible, or a person who is inadmissible; but by virtue of the present wording of paragraph 19(2)(c), the accompanying members of the family of that person become inadmissible. This was not intended, so by adding the underlined words the amendment would allow these accompanying members of the family of the permit holder to be admissible.

**The Deputy Chairman:** The section refers to people falling into that category not being excluded from the admission if they are authorized in some other way.

**Mr. Miville-Deschênes:** In other words, Mr. Chairman, the proposed paragraph (c) would read:

Other members of the family accompanying a member of that family who may not be granted admission or who is not otherwise authorized to come into Canada . . .

By the fact that a person is granted a permit he would become authorized to come into Canada.

**The Deputy Chairman:** That removes a barrier for someone to be admitted that it was not intended to erect. Is that what you are saying?

**Mr. Miville-Deschênes:** Yes.

**The Deputy Chairman:** I guess we could agree to that. It sounds humane.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** All right. What is the next one? The Immigration Act. We did that. Then, in item 23, he has something further to say.

Have there been very many of these in the past? Did a particular situation bring the desirability of making this change to attention? Would you know that?

**Mr. Miville-Deschênes:** I assume, Mr. Chairman, that this question is in relation to the provision that we just discussed.

**The Deputy Chairman:** That is right.

**Mr. Miville-Deschênes:** The explanation is that those accompanying members now be possibly be admitted to Canada.

**The Deputy Chairman:** Senator Smith has a whole series of questions about how many people will be affected, and so on.

**Mr. Miville-Deschênes:** With respect to the number of people, Mr. Chairman, I am really incapable of answering this question.

**The Deputy Chairman:** I appreciate that. I do not know that we would want to hold this up in order to find out. Obviously, there must have been people affected that it was felt should

## [Traduction]

Les autres membres de la famille qui accompagnent un membre de cette famille qui peut se voir refuser l'admission;

Or, en vertu de l'article 37 de la Loi sur l'immigration, le ministre a le pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis à une personne qui par ailleurs, n'est pas admissible, ou à une personne qui est inadmissible. Toutefois, en vertu du présent libellé de l'alinéa 19(2)c), les membres qui accompagnent la famille de cette personne ne sont plus admissibles. Telle n'était pas l'intention de la loi, de sorte qu'en ajoutant ces mots, l'amendement permettrait à ces membres accompagnant la famille du détenteur de permis d'être admissibles.

**Le vice-président:** Cet article fait allusion aux personnes qui entrent dans cette catégorie, afin que l'admission ne leur soit pas refusée, si elles ont, d'autre part, une autorisation.

**M. Miville-Deschênes:** En d'autres termes, monsieur le président, l'alinéa c) envisagé serait libellé comme suit:

Accompagnent un membre de la famille qui peut se voir refuser l'admission ou qui n'est pas par ailleurs autorisé à entrer au Canada . . .

Du fait qu'une personne reçoive un permis, elle serait autorisée à entrer au Canada.

**Le vice-président:** C'est un obstacle de moins pour les personnes désireuses d'être admises, obstacle que cette disposition ne cherchait pas à créer. C'est bien ce que vous dites, n'est-ce pas?

**M. Miville-Deschênes:** Oui.

**Le vice-président:** Nous ne pourrions qu'être d'accord avec une modification qui nous paraît pleine d'humanité.

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** C'est bien. Passons au point suivant, à la Loi sur l'immigration. Nous l'avons déjà examinée. Au point 23, le sénateur a autre chose à dire.

Y a-t-il eu de nombreux changements semblables dans le passé? Ce changement est-il porté à notre attention en raison d'une situation particulière? Seriez-vous au courant?

**M. Miville-Deschênes:** Je suppose, monsieur le président, que votre question se rapporte à la disposition dont nous venons de discuter.

**Le vice-président:** C'est exact.

**M. Miville-Deschênes:** La raison est que les personnes accompagnant un membre de leur famille pourraient maintenant être admises à entrer au Canada.

**Le vice-président:** Le sénateur Smith pose une foule de questions et veut savoir combien de personnes seront touchées et ainsi de suite.

**M. Miville-Deschênes:** En ce qui concerne leur nombre, monsieur le président, je ne suis pas du tout en mesure de vous répondre.

**Le vice-président:** Je le comprends bien. Il ne me semble pas que nous devrions retenir cette question. Il est évident que certaines personnes qui n'auraient pas dû être touchées l'ont



[Text]

not be affected, and it was wished to change the rules so that whether it was one person or a lot of people does not seem to make much difference. As far as I am concerned, it is an appropriate amendment. Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Item 25: "Page 13, Clause 105." Senator Smith asks:

What kind of terms or conditions are being talked about in the proposed amendment?

**Mr. Miville-Deschênes:** Are we at item 25, Mr. Chairman?

**The Deputy Chairman:** Item 25 in his notes, yes.

**Mr. Miville-Deschênes:** Sometimes, in the course of an inquiry, the inquiry is adjourned, and the person concerned is not ordered detained, though the permission to remain free is subject to certain conditions, such as reporting at a certain place on certain days. Sometimes such persons are asked to post a performance bond or a money deposit, but under the present wording of section 105 this security deposit cannot be forfeited if the person does not comply with the conditions imposed. This was an oversight.

**The Deputy Chairman:** In other words, the conditions were imposed, but they were ineffective. Is that what you are saying? There were no consequences flowing from ignoring the conditions. The effect of this would be to make them effective, and have consequences flow therefrom.

**Mr. Miville-Deschênes:** Exactly.

**The Deputy Chairman:** Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Item 26: "Page 14, Clause (4)." This relates to the same question.

**Mr. Miville-Deschênes:** The difficulty, as I explained previously, is that we cannot forfeit the security deposit under section 105 as presently worded.

**The Deputy Chairman:** All right.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Item 27. This is still on the same thing.

**Mr. Miville-Deschênes:** No, Mr. Chairman. I think he is referring here to the regulation-making authority on page 14, subclause (5).

This extends the present wording of "representatives of foreign governments" to include "the suites and families of such persons." As presently worded, the section is limited to representatives of foreign states and it is not clear that it includes the suites or supporting staff of those persons who very often are nationals of these foreign countries. The purpose of the amendment is to put this wording in line with the Vienna Convention which provides for diplomatic immunities and privileges.

[Traduction]

été et que c'est pour cette raison qu'on a jugé préférable de modifier les règles; qu'il s'agisse donc d'une personne ou de plusieurs personnes, cela ne change pas grand chose à l'affaire. En ce qui me concerne, il s'agit d'une modification pertinente. Est-elle adoptée?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Point 25. Page 13, article 105. Le sénateur Smith écrit:

A quelles conditions cette modification renvoie-t-elle?

**M. Miville-Deschênes:** En sommes-nous au point 25, monsieur le président?

**Le vice-président:** Oui, au point 25 de ses notes.

**M. Miville-Deschênes:** Il arrive parfois qu'une enquête soit renvoyée et que l'intéressé ne soit pas détenu, bien que la permission de demeurer en liberté soit assujettie à certaines conditions, comme celle de se présenter à un endroit donné tel ou tel jour. On demande parfois à cette personne de déposer un bon de garantie d'exécution ou un gage, mais le libellé actuel de l'article 105 ne permet pas la confiscation de ce gage si la personne ne respecte pas les conditions imposées. Cette modification corrige un oubli.

**Le vice-président:** Autrement dit, les conditions étaient imposées mais restaient sans effet. C'est bien ce que vous dites? La modification proposée rendrait à ces conditions leur effet et leur non-respect entraînerait des conséquences.

**M. Miville-Deschênes:** Exactement.

**Le vice-président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Passons au point 26, paragraphe 21(4), page 14; il se rapporte à la même question.

**M. Miville-Deschênes:** Le problème, comme je viens de l'expliquer, est que le libellé actuel de l'article 105 ne nous permet pas de confisquer le gage.

**Le vice-président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Point 27. Il traite encore du même sujet.

**M. Miville-Deschênes:** Non, monsieur le président. Je crois que le sénateur Smith renvoie ici à la personne qui a le pouvoir d'établir les règlements visés au paragraphe (5), page 14.

La modification ajoute aux mots «représentants de gouvernements étrangers» les mots «ainsi qu'à la famille et à la suite de ces personnes». Le libellé de l'article en vigueur ne renvoie explicitement qu'aux seuls représentants de gouvernements étrangers et il n'est pas clair s'il inclut également les personnes qui font partie de leur suite ainsi que les membres de leur personnel de soutien qui sont très souvent des ressortissants de ces pays étrangers. Cette modification a pour but de rendre le libellé de ce paragraphe conforme aux dispositions de la Convention de Vienne relativement aux privilèges diplomatiques et consulaires.



[Text]

**The Deputy Chairman:** I can see that, but I wonder if there is any merit in his question as to whether situations have arisen in which someone was prejudiced by reason of the fact that the requirements under the Vienna Convention had not been complied with in this section.

**Mr. Miville-Deschênes:** To a certain extent this clarifies the regulations giving authority for the issuance of visas to those persons.

**The Deputy Chairman:** When you talk about clarifying, you imply that someone raised the question that it was not clear. Someone's status must have been questioned as a result of the omission of these words or else there is no point in making the amendment because you get along fine without it. Do you think there may be some occasion where it would be helpful to have this clarified?

**Mr. Miville-Deschênes:** Yes, it would make the wording more precise to make sure that we have the authority to extend these privileges to supporting staff of representatives in foreign countries.

**The Deputy Chairman:** You have been proposing to do that anyway. You are just purporting to say, "We are allowed to do what we have been doing."

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next question is:

Page 14 paragraph 6. Why was it thought necessary to specify "senior" immigration officer in the first place and why is the necessity which then caused that word to be included now not a necessity?

**Mr. Miville-Deschênes:** With respect to the first part of the question, Mr. Chairman, I am not in a position to answer why this word was included originally.

Once again, this proposed amendment is with respect to the regulation-making authority, and by deleting the word "senior" this will render the administration of the Immigration Act more convenient at small ports of entry where no senior immigration officer can be found, but an immigration officer is available. Once again, this clarifies the regulation-making authority.

**The Deputy Chairman:** If I may just be facetious for a moment, I am a little concerned about the use of the word "senior" because recently it was requested that I be permitted to receive a token rent on behalf of the federal government in Halifax in connection with the leasing of Point Pleasant Park. The commission suggested that I represent the federal government to receive this token shilling, and the reply came back from Ottawa that, with all deference, they would prefer a more senior senator to receive the token shilling. I think the word "senior" could be used to militate against somebody's status. I think "senior" was probably a euphemism for some other word they did not care to put in print.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je comprends, mais je me demande si cette question est vraiment pertinente et s'il y a réellement eu des cas d'injustice dus au fait que des dispositions de la Convention de Vienne n'ont pas été respectées dans cet article.

**M. Miville-Deschênes:** La modification rend plus explicite le règlement en vertu duquel des visas sont délivrés à ces personnes.

**Le vice-président:** Si vous dites qu'elle clarifie la loi, vous laissez entendre que quelqu'un se serait plaint de son manque de clarté. Cette lacune de la loi a dû être invoquée pour mettre en doute le statut de quelqu'un, autrement cette modification n'aurait pas de raison d'être puisqu'on s'en est passé jusqu'à maintenant. Pensez-vous qu'il puisse exister des cas où il serait utile que la loi soit aussi explicite?

**M. Miville-Deschênes:** Oui, la modification rend ce paragraphe plus clair et nous assure que nous avons le pouvoir d'accorder les mêmes privilèges au personnel de soutien des représentants de pays étrangers.

**Le vice-président:** Vous aviez l'intention de le faire de toute manière. Ce que vous voulez dire donc, c'est que: «Nous aurons maintenant l'autorisation de faire ce que nous faisons déjà».

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Voici la question suivante:

Page 14, alinéa (6). Pourquoi a-t-on jugé nécessaire de préciser qu'il s'agissait d'un agent d'immigration supérieur et pourquoi cela n'est-il plus nécessaire aujourd'hui?

**M. Miville-Deschênes:** Pour ce qui concerne la première partie de votre question, monsieur le président, je ne suis pas en mesure de vous dire pourquoi on avait utilisé ce mot à l'origine.

Cette modification touche elle aussi au pouvoir de réglementation; la suppression du mot «supérieur» facilitera l'application de la Loi sur l'immigration dans les petits ports d'entrée où il n'y a pas d'agent d'immigration supérieur. Il s'agit donc une nouvelle fois d'un éclaircissement.

**Le vice-président:** Vous me permettrez de dire quelque chose par plaisanterie: je m'inquiète un peu de l'emploi qui est fait du mot «supérieur», car dernièrement une demande a été présentée au gouvernement fédéral pour que je sois autorisé à recevoir un loyer symbolique au nom du gouvernement fédéral, à Halifax, relativement à la location du parc Point Pleasant. La commission suggérait que je reçoive cette pièce symbolique au nom du gouvernement fédéral mais celui-ci a répondu que, sauf le respect qu'il me doit, il préférerait que ce soit un sénateur «supérieur» qui la reçoive. Je crois donc que ce mot «supérieur» peut parfois être utilisé au détriment du statut de quelqu'un. Pour ce qui est de la loi, je suppose qu'il a été employé par euphémisme à la place d'un autre mot que le législateur préférerait ne pas voir imprimer.

*[Text]*

I accept the explanation given that there may be cases where a report could be made to someone who is not a senior officer, and if the requirement that it be a senior officer is there, the report might not be made at all. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next question Senator Smith raises is as follows:

Page 16, clause 22(1). How does the deletion of these words improve and clarify the wording? How will the meaning of the new wording differ from the meaning of the old wording? What specific difficulties have occurred under the old wording? What taxes are we really talking about in this whole clause 22? What difficulties have arisen which the new wording will avoid? Has this change been considered by the committees of the House of Commons and the Senate which ordinarily consider changes in the Income Tax Act? Who will be affected by this change and how many and to what extent?

That encompasses many questions.

**Senator Flynn:** It should be page 15, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Senator Smith said that he dictated this, and it is obviously a typographical error which he has missed.

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I have here a fairly lengthy explanation of the reasons for that change. If the committee wishes to bear with me, I will read it. It is highly technical. I do not think I could give a further explanation apart from those notes, but I could read them.

**The Deputy Chairman:** You mean you do not understand it?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, these proposals go back to three years ago.

**The Deputy Chairman:** Do we want to hear the technical explanation?

**Senator Flynn:** If he does not understand it, what is the use?

**The Deputy Chairman:** If Mr. Bertrand has doubts about his ability to interpret the explanation in ordinary language, I am sure I have no ability to do it.

**Senator Langlois:** It could be filed to form part of the minutes of this meeting.

**The Deputy Chairman:** Did the House of Commons committee have anything to say about this?

**Mr. Bertrand:** That is a proposal on which they had no comments.

**Senator Doody:** They did not understand it either!

**The Deputy Chairman:** Would this be another occasion where you would be prepared to go along with the House of Commons, without prejudice?

*[Traduction]*

J'accepte l'explication qui a été donnée comme quoi il peut arriver qu'un rapport soit fait à une personne qui ne soit pas un agent supérieur mais que si la loi exige un tel agent ce rapport ne puisse pas être fait. Est-ce adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Voici la question suivante du sénateur Smith:

Page 16, paragraphe 22(1): De quelle manière la suppression de ces mots améliore-t-elle et rend-elle plus clair le libellé de ce paragraphe? En quoi ce nouveau libellé modifie-t-il la signification du paragraphe? Quelles difficultés le libellé antérieur a-t-il causées? De quelles taxes s'agit-il ici? Quelles sont les difficultés que le nouveau libellé permettra d'éviter? Cette modification a-t-elle été envisagée par les comités de la Chambre des communes et du Sénat qui étudient normalement les changements à apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu? Qui cette modification touche-t-elle? Combien de personnes sont touchées et dans quelle mesure le sont-elles?

Il y a là toute une série de questions.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit plutôt de la page 15, monsieur le président.

**Le vice-président:** Le sénateur Smith a indiqué qu'il avait dicté ce texte et il s'agit donc d'une erreur typographique qui lui a échappé.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'ai en main une assez longue justification de cette modification. Si le Comité a la patience de m'écouter, je peux lui en faire la lecture. Il s'agit d'explications très techniques auxquelles je ne crois pas pouvoir ajouter d'autres éclaircissements. Je pourrais au moins vous les lire.

**Le vice-président:** Vous voulez dire que vous ne les comprenez pas.

**M. Bertrand:** Monsieur le président, ces propositions ont été faites il y a trois ans.

**Le vice-président:** Est-ce que le Comité veut écouter ces explications techniques.

**Le sénateur Flynn:** S'il ne les comprend pas, à quoi bon?

**Le vice-président:** Si M. Bertrand n'est pas certain de pouvoir nous les traduire en termes simples, je sais que je n'en ai pas moi-même la capacité.

**Le sénateur Langlois:** On pourrait les faire inscrire au procès-verbal de cette séance.

**Le vice-président:** Quelle a été l'attitude du Comité de la Chambre à ce sujet?

**M. Bertrand:** C'est la seule proposition sur laquelle ils n'ont fait aucune remarque.

**Le sénateur Doody:** Ils ne l'ont pas comprise non plus.

**Le vice-président:** Sommes-nous de nouveau devant une occasion où vous seriez disposé à être d'accord avec la Chambre des communes, sans préjudice?



[Text]

**Senator Flynn:** I would be more convinced if you had not mentioned that. It is only, after all, a reference to something. I cannot see how it could be very important. It is a reference to section 6 of the Established Programs (Interim Arrangements) Act. It could not be substantial.

**The Deputy Chairman:** Perhaps we could include that report in our committee proceedings of today.

**Senator Flynn:** It is a problem between governments if my understanding is correct.

**Mr. Bertrand:** Yes, it is the result of the repeal of the Established Program (Interim Arrangements) Act.

**Senator Flynn:** If someone were to complain, it would be the provincial governments.

**The Deputy Chairman:** I would suggest, since Mr. Bertrand has said it is a technical explanation, that it be given to the reporters and be included in the report of today's proceedings.

You tell me that the provinces will not object?

**Mr. Bertrand:** No, I do not think they will.

(Text of answer follows):

This is a technical amendment required by the repeal of the Established Programs (Interim Arrangements) Act and its replacement by the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977.

Paragraph 126(7)(d) of the Act defines the expression "tax for the year otherwise payable under this Part" used in the computation of the foreign tax credit limitation. The foreign tax credit limitation for business income taxes imposed on the income of a taxpayer from carrying on business abroad is determined by reference to the effective rate of federal tax before the deduction for provincial taxes provided in subsection 120(2) and in section 6 of the Established Programs (Interim Arrangements) Act. The reason for this exclusion is that while the provinces impose tax on the entire income of a resident from employment or property, they tax only that portion of his income from business that is from sources within the province.

Section 6 of the Established Programs (Interim Arrangements) Act increased the deduction from basic tax for individuals living in a province that has entered into a supplementary agreement in respect of a standing program under section 3 of the said Act. The Established Programs (Interim Arrangements) Act was repealed by subsection 48(1) of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977. As section 30 of the latter Act also provides for an increased tax abatement for individuals where an agreement has been entered into before January 1, 1977 with a province under section 3 of the Established Programs (Interim Arrangements) Act, it is appropriate that subparagraph 126(7)(d)(ii) and (iii) be amended to substitute references to section 30 of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 for the references to section 6 of the Established Programs (Interim Arrangements) Act.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je serais plus convaincu si vous n'aviez pas fait cette remarque. Il ne s'agit après tout que d'un renvoi à un texte et je ne vois pas en quoi cela pourrait être si important. Il s'agit d'un renvoi à l'article 6 de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires). Ce ne peut être un point vraiment important.

**Le vice-président:** Nous pourrions peut-être inclure ce rapport dans le compte rendu de nos délibérations d'aujourd'hui.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit d'un problème intergouvernemental, si je comprends bien.

**M. Bertrand:** Oui, c'est dû à l'abrogation de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires).

**Le sénateur Flynn:** Les seuls à se plaindre seraient les gouvernements provinciaux.

**Le vice-président:** Puisque M. Bertrand a dit qu'il s'agissait d'une explication technique, je suggère qu'elle soit donnée aux sténographes pour être incluse dans le compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

Vous me dites que les provinces ne s'y opposeront pas?

**M. Bertrand:** Je crois qu'elles n'y verront aucune objection.

(Texte de la réponse suit):

Il s'agit d'un amendement technique dû à l'abrogation de la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) qui a été remplacée par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

L'alinéa 126(7)d) de la loi définit l'expression «impôt pour l'année payable par ailleurs en vertu de la présente Partie» utilisée dans le calcul de la limite du crédit d'impôt étranger. Cette limite de l'impôt sur le revenu des sociétés imposée sur le revenu d'un contribuable qui effectue des opérations à l'étranger est déterminée en se reportant au taux effectif de l'impôt fédéral avant déduction de l'impôt provincial comme le prévoient le paragraphe 120(2) et l'article 6 de la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires). Cette exclusion s'explique par le fait que si les provinces prélèvent un impôt sur le revenu entier des résidents tiré d'un emploi ou de biens, elles n'imposent que la partie du revenu commercial qui provient de la province.

L'article 6 de la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) a augmenté la déduction de l'impôt de base des particuliers vivant dans une province ayant conclu un accord complémentaire à un programme permanent en vertu de l'article 3 de ladite loi. La Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) a été abrogée par le paragraphe 48(1) de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Étant donné que l'article 30 de cette loi prévoit également un nouveau dégrèvement fiscal destiné aux particuliers lorsqu'un accord a été conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977 avec une province en vertu de l'article de la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires), il est donc utile de modifier les sous-alinéas 126(7)d)(ii) et (iii) pour y substituer toute référence à l'article 6 de la Loi et des programmes établis (arrangements provisoires) par toute référence à l'article 30 de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.



[Text]

**The Deputy Chairman:** The next question asked by Senator Smith relates to page 16, the Indian Act. The question he asks is as follows:

What changes in property which is exempt from taxation will be brought about by this change in wording? What other changes and effects will follow, how many people will be affected and to what extent?

**Mr. Bertrand:** This amendment, Mr. Chairman, is to remove a reference to subsection (2) which was repealed in 1960. This is a purely technical amendment. This is an amendment well within the criteria of the program.

**The Deputy Chairman:** Is that section 87 that you are referring to?

**Mr. Bertrand:** Yes. Subsection 87(2) does not exist any longer.

**The Deputy Chairman:** There is no such subsection?

**Mr. Bertrand:** That is right.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Item 32 in Senator Smith's comments refers to page 16, clause 24(4). Senator Smith wants to know:

How will this proposed change affect the administration of the act and how it will affect any individual companies? If it will affect any individual company, why is the explanation on page 16a confined to these words "these amendments... would improve and clarify the wording"? Why is the change in 104(2) made from "Governor in Council" to "as may be prescribed"? Who is going to do the prescribing? Who has made the decision that the prescribing should no longer be done by the Governor in Council but should be done by some other authority? And why?

**Mr. Bertrand:** I would ask Mr. McDonald to answer that.

**Mr. McDonald:** Mr. Chairman, the comments with respect to items 32 to 34 are the same as those I gave with respect to item 8 on page 3. The short answer to the question is that it would have no effect on the administration of the act.

**The Deputy Chairman:** All right, if you give us that assurance. It is the same kind of concern about safekeeping and protection.

**Mr. McDonald:** Yes, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** All right. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Do you have any comment on the change in wording from "Governor in Council" to "as may be prescribed"?

[Traduction]

**Le vice-président:** La question suivante du sénateur Smith vise l'article 23 de la Loi sur les Indiens, page 16 du projet de loi. Voici sa question:

En quoi ce nouveau libellé changera-t-il les biens exemptés de taxation? Quels autres changements et conséquences en résulteront, combien de personnes seront touchées et dans quelle mesure le seront-elles?

**M. Bertrand:** Cette modification, monsieur le président, vise à supprimer un renvoi au paragraphe (2) qui a été abrogé en 1960. Il s'agit d'une modification purement technique. Ce qui est tout à fait conforme aux critères du programme.

**Le vice-président:** Vous faites allusion à l'article 87?

**M. Bertrand:** Oui. Le paragraphe 87(2) n'existe plus aujourd'hui?

**Le vice-président:** Vous voulez dire qu'il n'y a pas de paragraphe 87(2)?

**M. Bertrand:** C'est exact.

**Le vice-président:** Est-on d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Le point 32 des observations du sénateur Smith se rapporte au paragraphe 24(4), page 16. Le sénateur veut savoir ceci:

Quelle influence cette modification aura sur l'application de la loi et quel sera son effet sur les entreprises particulières? Si toutes les entreprises sont visées, pourquoi donne-t-on seulement deux lignes d'explication à la page 16a: «Les présentes... la rédaction»? Pourquoi a-t-on remplacé, au paragraphe 102(2), «que peut prescrire le gouverneur en conseil» par «qui peuvent être prescrits»? Par qui cela sera-t-il prescrit? Qui a décidé que ce ne serait plus le gouverneur en conseil qui prescrirait les règlements mais quelque autre autorité? Et pourquoi?

**M. Bertrand:** Je demanderais à M. McDonald de vous répondre.

**M. McDonald:** Monsieur le président, les points 32 et 34 du sénateur Smith appellent des observations semblables à celles qui ont été faites à propos du point 8, page 3, à savoir, pour vous répondre en un mot, que cette modification n'aura aucun effet sur l'application de la loi.

**Le vice-président:** Très bien, puisque vous nous en donnez l'assurance. C'est une inquiétude semblable à celle relative à la bonne garde et à la protection.

**M. McDonald:** Oui, monsieur le président.

**Le vice-président:** Merci. Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Avez-vous quelque chose à dire au sujet du remplacement de «gouverneur en conseil» par «peuvent être prescrits»?

[Text]

**Mr. McDonald:** The answer to that question, Mr. Chairman, is that the Governor in Council will continue to prescribe. Since section 85 was passed, the act has been amended to provide that the Governor in Council may make regulations respecting anything...

**The Deputy Chairman:** So there is a general provision respecting the Governor in Council which does not need to be repeated in the particular section.

**Mr. McDonald:** Exactly.

**The Deputy Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Item 35:

Page 17, Canada Labour Code, clause 25(1). What difference will this change make in the administration of the act? Will any employee or employers be affected, and if so, how and to what extent?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, Denis Bouffard of the Legal Services Branch of the Department of Labour is here and will answer that question.

**Mr. Denis Bouffard, Legal Counsel, Legal Services Branch, Department of Labour:** Mr. Chairman, I have read the questions posed by Senator Smith and I can offer you some explanation, if you wish.

**The Deputy Chairman:** Do you say that it will make no difference in the administration of the act and that the employees and employers will not be affected?

**Mr. Bouffard:** All of the amendments proposed with respect to clause 25 are the result of either the Human Rights Act, which was passed in 1977, or the extensive amending bill which was adopted by Parliament in 1978, Bill C-8, which amended three parts of the Labour Code.

Referring to clause 25(4), I should say that the Human Rights Act had the effect of repealing paragraph 65(1) (c) of the act. The reason for that is that, as you probably know, any matters of discrimination that were contained in that act or elsewhere have been absorbed by the Human Rights Commission. There was a provision relating to equal wages for equal work contained in the Canada Labour Code, Part III, section 38. However, since they have absorbed the whole thing, section 38 is also repealed. But since section 65 refers to section 38, that makes no sense and we have to repeal it as well. But that does not change anything in the administration per se.

With respect to Bill C-8, which concerns the rest of those subclauses, there were many provisions in the three parts of the Canada Labour Code in which there were oversights or omissions that we noticed afterwards, and this is our first chance to correct them.

**The Deputy Chairman:** Thank you. Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**M. McDonald:** En fait, monsieur le président, le gouverneur en conseil continuera à prescrire les règlements, car depuis l'adoption de l'article 85, la loi a été modifiée et prévoit que le gouverneur en conseil peut établir des règlements à n'importe quel sujet...

**Le vice-président:** Il y a donc une disposition générale relative aux pouvoirs du gouverneur en conseil et c'est pour quoi il est inutile de la répéter ici.

**M. McDonald:** Précisément.

**Le vice-président:** D'accord?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Passons au point 35:

Page 17 du projet de loi et au paragraphe 25(1) du Code canadien du travail. Quelle influence cette modification aura-t-elle sur l'application de la loi? Des employés ou des employeurs seront-ils touchés? Dans l'affirmative, de quelle manière et dans quelle mesure?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, M. Denis Bouffard de la Direction des services juridiques du ministère du Travail est ici et répondra à cette question.

**M. Denis Bouffard, conseiller juridique, direction des services juridiques, ministère du Travail:** Monsieur le président, j'ai lu les questions soulevées par le sénateur Smith et je puis vous donner quelques explications si vous le désirez.

**Le vice-président:** Selon vous, cette modification ne changera-t-elle en rien l'application de la loi et les employés et les employeurs ne seront-ils pas touchés?

**M. Bouffard:** Toutes les modifications proposées relativement à l'article 25 sont attribuables soit à la Loi canadienne sur les droits de la personne qui a été adoptée en 1977 ou à un autre projet de loi important adopté par le Parlement en 1978, le bill C-8, modifiant trois parties du Code du travail.

En ce qui concerne le paragraphe 25(4), je dirais que la Loi sur les droits de la personne a eu pour effet de faire abroger l'alinéa 65(1)c) de la loi. La raison en est que, comme vous le savez probablement, toute question touchant à la discrimination dans cette loi, ou ailleurs, relève maintenant de la Commission des droits de la personne. L'article 38, Partie III, du Code canadien du travail prévoyait un salaire égal pour un travail égal. Mais puisque toutes ces questions relèvent maintenant de la Commission, cet article a également été abrogé et l'article 65 renvoyant à l'article 38, il n'a plus sa raison d'être et nous devons également l'abroger. Mais cela ne change rien à l'administration même de la loi.

En ce qui concerne le bill C-8 qui explique les autres modifications proposées, il faut dire qu'un grand nombre de dispositions du Code canadien du travail comporteraient des oublis ou des omissions que nous avons remarqués après coup; c'est la première occasion qui nous est offerte de les corriger.

**Le vice-président:** Merci, est-ce adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.



*[Text]*

**The Deputy Chairman:** In looking over the next few items here, Mr. Bouffard, I see that your blanket answer generally covers them all. Is that correct?

**Mr. Bouffard:** That is correct, sir.

**The Deputy Chairman:** All right. We will not spend any more time on those.

That brings us to item 39 of Senator Smith's comments, which deals with page 18 of the document subclause (7). Is that the same thing, or is that something else?

**Senator Lapointe:** That is still the same thing, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** All right, then let us proceed to page 18 of the document, subclause (8). That is the same sort of thing.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Page 18, clause 26. Senator Smith asks:

Is there an animal contagious diseases act?

**Mr. Bertrand:** There was one, Mr. Chairman, and the name was changed to Animal Disease and Protection Act. The two amendments, clauses 26 and 27, simply correct or reflect the new title. Once again this is to rectify an error.

**The Deputy Chairman:** Then the answer to the question is no, there no longer is an act under that old name.

**Senator Langlois:** I understand that only the title of the act was changed. The act is still there, but the title has changed.

**The Deputy Chairman:** Do we agree on that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** We come now to page 19, Loan Companies Act, clause 28, and the change to "protection of the assets." Is that the same thing again?

**Mr. Maszczak:** The same answer.

**The Deputy Chairman:** It was good enough for us in the other sections and I presume it is good enough for us in this. Are we agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** "Pages 19 and 20, National Defence Act." Senator Smith asks:

What is the necessity for changing the name of the "court martial appeal court" to the "court martial appeal court of Canada"—what other possible court martial court could the National Defence Act deal with, what significance is there in changing the name or designation of the president of the court martial appeal court to the chief justice of the court martial appeal court? What justification is there for taking up the time of Parliament and of all the personnel necessarily involved in—taking up the time of Parliament, the time of the draftsmen and printers, and the time required to mark up all these amendments in existing statutes? It appears to me that this amendment, which consists of 27 lines on page 19, and 24 lines on page 20, plus the explanations both in French and

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Je lis les points suivants soulevés par le sénateur Smith et je constate, M. Bouffard, que votre réponse les englobe tous. Est-ce exact?

**M. Bouffard:** Vous avez raison, monsieur.

**Le vice-président:** C'est bien; nous ne nous y attarderons donc pas.

Nous passons donc au point 39 des observations du sénateur Smith qui vise la page 18 du projet de loi, article 7. Est-ce encore la même chose ou s'agit-il d'autre chose?

**Le sénateur Lapointe:** C'est toujours la même chose, monsieur le président.

**Le vice-président:** D'accord. Alors passons à la page 18, au paragraphe (8), c'est toujours la même chose.

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Page 18, article 26. Le sénateur Smith demande:

Y a-t-il une Loi sur les épizooties?

**M. Bertrand:** Il y en avait une, monsieur le président; elle porte maintenant le nom de Loi sur les maladies et la protection des animaux. Les deux modifications des articles 26 et 27 ne font que modifier ces titres de la loi et corrigent un oubli.

**Le vice-président:** La réponse à la question est donc qu'il n'y a plus de loi portant l'ancien titre.

**Le sénateur Langlois:** Ce n'est que le titre de la loi qui a changé, si je comprends bien. Il y a bien une loi, mais elle porte un nouveau titre.

**Le vice-président:** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Nous passons maintenant à la page 19, à l'article 28 de la Loi sur les compagnies de prêt et à l'expression «protection de l'actif». Est-ce encore la même chose?

**M. Maszczak:** Oui, même réponse.

**Le vice-président:** Cette réponse nous a satisfait pour les autres articles et je suppose qu'elle nous satisfera encore pour celui-ci. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Passons aux pages 19 et 20, à la Loi sur la défense nationale. Le sénateur Smith demande:

Pourquoi est-il nécessaire de remplacer le «Tribunal d'appel des cours martiales» par la «Cour d'appel des cours martiales du Canada»? Avec quelle autre cour martiale la Loi sur la défense nationale pourrait-elle avoir affaire, et quelle importance y a-t-il à substituer le nom ou l'expression «juge en chef» de de la Cour d'appel des cours martiales au nom «président» de la Cour d'appel des cours martiales? Qu'est-ce qui justifie que l'on prenne du temps du Parlement et de tout le personnel nécessairement impliqué... de prendre le temps du Parlement, le temps des rédacteurs et des imprimeurs et le temps nécessaire pour signaler toutes ces modifications des lois en vigueur? Il me semble que cette modification qui comprend 27 lignes, page 19, et 24 lignes, page 20, auxquelles il faut ajouter



## [Text]

English on page 19(a) has absolutely no effect except to change the name of the "court martial appeal court" to "the court martial appeal court of Canada" and the designations of its president and judges to conform with the change in the name. I really don't understand the need for this at all.

Can you explain why there is the need?

**Mr. Bertrand:** Yes, Mr. Chairman. These court martials also have dealings with court martials other countries which are members of NATO. To identify them as court martials of Canada, there is a requirement for that appellation. As to the designation from "President" of the court to "Chief Justice", an ordinary court martial has a president, I understand. This would make the distinction when the court martial is an appeal court. Otherwise we do not add anything to the statute. We simply change the names.

**The Deputy Chairman:** That is what Senator Smith says. He cannot see any useful purpose in changing them. You are saying that the first is for international use and recognition, and the other is a distinction between the upper and lower courts. Those seem to me to be sensible reasons for changing the names—so that somebody doing research or study of a decision knows what he is studying, because he knows the source from which it emanated by the description of the person who gave it.

**Senator Langlois:** But they do not deal with the same cases. I am inclined to side with Senator Smith on this.

**The Deputy Chairman:** Who wants it done?

**Mr. Bertrand:** The present President of the Appeal Court, and also the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

**The Deputy Chairman:** I do not know that we have any substantial objection to this being included, although we may consider it to be in the nature of a triviality.

**Senator Langlois:** We have no substantial reason to accept it, either.

**The Deputy Chairman:** If the honourable senator wishes to say that he registers an objection, that is fine.

**Senator Langlois:** I think I have already done so.

**The Deputy Chairman:** And therefore it drops from our consideration; is that it?

**Mr. Bertrand:** Yes, Mr. Chairman, had I know of Senator Smith's objections I might have asked for the Commissioner of Judicial Affairs to give more elaborate replies to the questions. However, I am in the hands of the committee on this.

**The Deputy Chairman:** It does not appear to me that it would change anything very much if we do not agree with this one. This committee thought that this should be deleted from the bill. We have to give Senator Smith some reward for his work.

**Senator Langlois:** He has done a good job.

## [Traduction]

les explications en français et en anglais de la page 19a n'ont d'autre effet que de remplacer le nom de l'actuel «Tribunal d'appel des cours martiales» par la «Cour d'appel des cours martiales du Canada» et de désigner son président et ses juges conformément à cette substitution. Je ne comprends vraiment pas pourquoi tous ces changements sont nécessaires.

Pouvez-vous nous en donner la raison?

**M. Bertrand:** Oui, monsieur le président. Ces cours martiales communiquent également avec les cours martiales dans d'autres pays membres de l'OTAN. Voilà pourquoi il est nécessaire de les désigner sous le nom de cours martiales du Canada. En ce qui concerne la substitution de juge en chef à président c'est, je crois, parce qu'une cour martiale ordinaire a un président. On distinguerait donc mieux les cas où une cour martiale est une cour d'appel. Nous n'ajoutons en fait rien à la loi. Nous ne faisons que changer des noms.

**Le vice-président:** C'est ce que dit le sénateur Smith. Il ne voit pas l'utilité de ce changement. Vous dites que le premier s'explique pour des raisons d'usage et de reconnaissance internationaux et que le second permet de distinguer une cour supérieure d'une cour inférieure. Ce sont, me semble-t-il de bonnes raisons pour changer ces noms. Ainsi par exemple quiconque fait des recherches ou une étude sur un jugement en connaîtra d'emblée l'organe grâce au seul titre de la personne qui l'a prononcé.

**Le sénateur Langlois:** Mais ces cours ne s'occupent pas des mêmes cas. Je suis porté à être du même avis que le sénateur Smith à ce sujet.

**Le vice-président:** Qui a fait la demande?

**M. Bertrand:** Le président en place de la Cour d'appel ainsi que le Commissaire pour les questions judiciaires fédérales.

**Le vice-président:** Il ne me semble pas que nous ayons d'objections de fonds contre cette modification, mais elle nous paraît superficielle.

**Le sénateur Langlois:** Nous n'avons aucune bonne raison de l'accepter non plus.

**Le vice-président:** Si l'honorable sénateur veut dire qu'il s'y oppose, il le peut.

**Le sénateur Langlois:** J'ai déjà dit que je m'y objectais.

**Le vice-président:** Nous ne pouvons par conséquent pas la retenir, n'est-ce pas?

**M. Bertrand:** Oui. Monsieur le président, si j'avais été au courant des objections du sénateur Smith j'aurais pu demander au Commissaire des questions judiciaires de répondre à ces questions de façon plus détaillée. Mais, je dois m'en remettre au Comité à ce sujet.

**Le vice-président:** Je n'ai pas l'impression que notre rejet de cette modification changera grand-chose. Ce Comité estime que cet article devrait être supprimé du projet de loi. Après tout, le sénateur Smith doit être récompensé de quelque façon pour son travail.

**Le sénateur Langlois:** Il a bien travaillé.

[Text]

**The Deputy Chairman:** We come now to page 20, National Film Act. Senator Smith says:

This allows the National Film Board to make expenditures up to \$25,000 without the approval of the Treasury Board instead of \$15,000 in certain cases. Why? An what total sum is likely to be involved by this change?

Can anyone comment that?

**Mr. Bertrand:** This would put it in line with current Treasury Board policy. The National Film Act was passed in 1952.

**The Deputy Chairman:** So you think that expenditures of that amount may be made in other places without the approval of the Treasury Board?

**Mr. Bertrand:** That is right.

**The Deputy Chairman:** That this particular organization was limited by virtue of that old statute.

**Mr. Bertrand:** That is exactly the situation, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** They are not getting any more power than anyone else; they are being relieved of the position of having less.

**Mr. Bertrand:** That is right.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Page 21, clause 31. Senator Smith says:

What good of repealing this clause of the National Museums Act? Who will help? What cost will it save? What amount of public money will it save? What amount of public money will it cause to be spent which would not otherwise have been spent?

**Mr. Laurin:** Mr. Chairman, the repeal of section 20 would remove a slight ambiguity between the National Museums Act the Income Tax Act. The ambiguity concerns the treatment of donations to the National Museums and what deduction a person who makes a donation to the National Museums is entitled to.

Within the National Museums Act we have a section that says that the Museums Corporation is an agent of Her Majesty. The tax treatment of a gift to an agent of Her Majesty is that the gift is 100 per cent deductible. We also have a provision in the National Museums Act which deems the corporation to be a registered charity. The tax treatment of a gift to a registered charity is that the contributor is entitled to deduct the value of the gift up to maximum of 20 per cent of his taxable income. This provision would repeal section 20 and therefore remove the deeming of the corporation to be a registered charity because it is not required. Being an agent of Her Majesty, the corporation is not paying income tax per se—

**The Deputy Chairman:** It substitutes the total deduction for a partial one in respect of the gifts; is that it?

[Traduction]

**Le vice-président:** A la page 20, Loi nationale sur le film, le sénateur Smith déclare:

Dans certains cas, l'Office national du film est autorisé à faire des dépenses jusqu'à concurrence de \$25,000, sans l'approbation du Conseil du Trésor, au lieu de \$15,000. Pourquoi? Quelle somme totale est susceptible d'être impliquée par ce changement?

Quelqu'un peut-il formuler des observations à ce sujet?

**M. Bertrand:** Cette disposition fait concorder avec la politique actuelle du Conseil du Trésor. La Loi nationale sur le film a été adoptée en 1952.

**Le vice-président:** Des dépenses de cet ordre pourraient donc être effectuées dans d'autres endroits, sans l'approbation du Conseil du Trésor?

**M. Bertrand:** C'est exact.

**Le vice-président:** Que cet organisme particulier était limité par cette vieille loi.

**M. Bertrand:** Précisément, monsieur le président.

**Le vice-président:** Il n'obtient pas plus de pouvoirs que n'importe qui d'autre; il cesse simplement d'en avoir moins.

**M. Bertrand:** C'est exact.

**Le vice-président:** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** A la page 21, article 31, le sénateur Smith déclare:

Quel est l'avantage d'abroger cet article de la Loi sur les Musées nationaux? Qui aidera à le faire? Quelles seront les économies réalisées? Quel sera le montant des fonds publics économisés? Quels fonds publics seront dépensés qui ne l'auraient pas été par ailleurs?

**M. Laurin:** Monsieur le président, l'abrogation de l'article 20 dissiperait la légère ambiguïté qui existe entre la Loi sur les musées nationaux et la Loi de l'impôt sur le revenu. L'ambiguïté porte sur le traitement des dons aux musées nationaux et la déduction à laquelle a droit une personne qui fait un don à ces musées.

Dans la Loi sur les Musées nationaux, un article précise que la corporation des musées est un représentant de Sa Majesté et, à ce titre, les dons qu'on lui fait sont à 100 p. 100 déductibles. Nous avons également dans la Loi sur les Musées nationaux une dispositions qui considère que la corporation est un organisme de charité enregistré. Le traitement fiscal applicable à un don effectué à un organisme de charité enregistré prévoit que le donateur a droit à déduire jusqu'à un maximum de 20 p. 100 de son revenu imposable. Cette disposition annule l'article 20 et élimine le fait que l'on considère la corporation comme un organisme de charité car cela n'est plus exigé. Étant un représentant de Sa Majesté, la corporation ne paie pas d'impôt sur le revenu en soi.

**Le vice-président:** En ce qui concerne les cadeaux, elle remplace la déduction totale par une déduction partielle, c'est bien cela?



[Text]

**Mr. Laurin:** The practice is that all gifts to the National Museums are accorded a 100 per cent deduction by National Revenue. This proposal would confirm that practice.

**The Deputy Chairman:** If the gift to the National Museum is 100 per cent deductible because it is a government agency of that kind, it doesn't matter that the other thing talks about the charitable one, because it is another one of these cases where you have a total exemption, and why should you care if someone gives you a partial one? Anyone claiming an exemption will certainly claim the bigger one. Since you can legally do that, it does not matter if you remove the other one or not. But I don't care if you want to remove it.

Mr. Laurin, in spite of my talk here, we would agree to that because I do not think it makes any difference, to tell you the truth.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Laurin:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** I now come, on page 13 of Senator Smith's notes, to the Old Age Security Act, clause 32. There are a great many questions about that.

**Mr. Wilkes:** If I may, Mr. Chairman, I think I can explain this. In fact, this does not affect income tax. I think what must have concerned Senator Smith was that there is reference to a person having to make or file a statement of his income. In fact, this is done in order to calculate the amount of guaranteed income supplement that is paid to an old age pensioner. The guaranteed income supplement is an income tested benefit, and in order to calculate the amount of that benefit we have to know the pensioner's income. He files a statement of his income for the previous year. Now, if, in the current year, he ceased to hold some employment, he then suffers a loss of income, and we then allow him what we call the option to estimate the amount of income he is going to get for the rest of the year.

This worked very well until it came to a person who retired in December, at which point there isn't any year left. What we are therefore proposing to do is to say that he will file an estimate of his income for the next year, rather than for the months remaining in the current year. In fact, it has not affected anybody, because the anomaly was discovered as soon as the first person who retired in December made an application for an estimate of his income. We had to make an administrative decision because it was impossible to deal with the situation the way the law was written. We had to make an administrative decision to do what we are in fact seeking the authority to do now.

**The Deputy Chairman:** And in fact, you have been doing this, have you?

**Mr. Wilkes:** We have, I must admit. We really had no choice.

**The Deputy Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** With regard to the item concerning page 22, is that any different?

[Traduction]

**M. Laurin:** En pratique, le revenu national accorde une déduction de 100 p. 100 aux musées nationaux; cette proposition a pour but de confirmer cette pratique.

**Le vice-président:** Si le don aux musées nationaux est 100 p. 100 déductible, parce qu'il s'agit d'une agence du gouvernement de ce genre, il n'est pas nécessaire de parler du don de charité, puisque vous avez déjà une exemption totale. Pourquoi alors vous soucier d'une exemption partielle? Quiconque réclame une exemption ne manquera pas de réclamer la plus importante. Étant donné que vous pouvez faire cela légalement, peu importe que vous supprimiez ou non l'autre disposition. Mais si tel est votre désir, je n'y vois pas d'inconvénient.

Monsieur Laurin, en dépit de ce que je dis ici, nous allons nous mettre d'accord parce que, à la vérité, ça ne change pas grand chose.

**Des voix:** Adopté.

**M. Laurin:** C'est exact.

**Le vice-président:** J'arrive maintenant à la page 13 des notes du sénateur Smith, au sujet de la Loi sur la sécurité de la vieillesse, article 32. Il y a beaucoup de questions à ce sujet.

**M. Wilkes:** Si vous permettez, monsieur le président, je pense pouvoir vous expliquer. En fait, cela ne touche pas la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce qui a pu préoccuper le sénateur Smith, c'est l'allusion à une personne qui doit faire une déclaration ou remplir une déclaration sur son revenu. En fait, cela vise au calcul du supplément de revenu garanti qui est payé à un pensionné âgé. Le supplément de revenu garanti est une prestation en fonction du revenu et, pour calculer ce montant, nous devons connaître le revenu du pensionné. Il remplit une déclaration sur son revenu de l'année précédente. Si, dans l'année en cours, il cesse de travailler, son revenu baisse, et nous lui accordons alors ce que nous appelons l'option d'évaluer le revenu qu'il va recevoir pour le reste de l'année.

Cette méthode a très bien fonctionné, jusqu'à ce que se présente le cas d'une personne qui prend sa retraite en décembre, moment auquel l'année se termine. Nous entendons proposer qu'il remplisse une évaluation de son revenu pour l'année suivante, plutôt que pour les mois qui restent dans l'année en cours. En fait, cela n'a concerné personne, parce que l'anomalie a été découverte dès que la première personne ayant pris sa retraite en décembre a demandé une évaluation de son revenu. Nous avons dû prendre une décision administrative parce qu'il était impossible de faire face à la situation étant donné la façon dont la loi était libellée. Nous avons pris cette décision pour faire ce qui constitue actuellement l'objet de notre demande d'autorisation.

**Le vice-président:** Et c'est effectivement ce que vous faisiez n'est-ce pas?

**M. Wilkes:** Nous l'avons fait, je dois l'admettre. Nous n'avions vraiment pas le choix.

**Le vice-président:** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** En ce qui a trait à la rubrique concernant la page 22, cela est-il différent?



[Text]

**Mr. Wilkes:** That is a different provision. Currently, the person is only allowed to appeal the amount of a supplement that he receives because the pension was an "all-or-nothing" amount—a person either got an old age pension or he did not. An amendment was made to the Old Age Security Act recently to allow payment of a partial pension. In other words, you get one-fortieth of the old age security pension for every year's residence in Canada, up to a maximum of 40 years. Then you get the full pension. When that change was made it was possible to pay a person an amount of pension other than the full amount, and so we are now giving them the opportunity to appeal the amount of the pension.

**The Deputy Chairman:** What are the circumstances in which that one-fortieth rule applies?

**Mr. Wilkes:** One gets one-fortieth of the pension for each year's residence if he has had ten years' residence in Canada. In other words, ten-fortieths. That is the minimum that would be paid. So anywhere from ten years up to 40 years, one's pension can increase by one-fortieth each year.

**The Deputy Chairman:** What used to happen?

**Mr. Wilkes:** What used to happen was that when one was resident in Canada for a certain length of time there were a number of ways of calculating residence, but essentially it was 40 years. One would then get the whole pension. There were ways to make it up. The residence rules are a bit complex.

**Mr. Chairman,** I should have said 10 years, not 40. When one had 10 years' residence one could get the full old age security pension that still exists. There has been no change made to that.

**The Deputy Chairman:** It applies to new Canadians, does it?

**Mr. Wilkes:** Essentially, yes.

**The Deputy Chairman:** Or new residents, I suppose, rather than Canadians.

**Mr. Wilkes:** Essentially, yes, Mr. Chairman, but really it was to allow us to enter into international agreements with other countries, in terms of which we could have so much Canadian time and, for example, so much Italian time. We were then allowed to pay a portion of the full old age security pension to a person who had only part of his or her time in Canada. So the introduction of the partial old age security pension, which was really there to allow us to enter into international agreements, meant that the amount of the pension would vary.

**The Deputy Chairman:** That satisfies me, and I am sure it would have satisfied Senator Smith if he had been able to stay.

We can agree to that one?

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

**M. Wilkes:** Il s'agit là d'une disposition qui est différente. À l'heure actuelle, la personne est seulement autorisée à interjeter appel du montant d'un supplément qu'elle reçoit parce que la pension représentait un montant «tout ou rien». Ou bien une personne reçoit une pension de vieillesse ou elle ne la reçoit pas. Récemment, un amendement a été apporté à la Loi sur la sécurité de la vieillesse pour permettre le paiement d'une pension partielle. En d'autres termes, vous recevez un quarantième de la pension sur la sécurité de la vieillesse pour chaque année de résidence au Canada jusqu'à concurrence d'un maximum de 40 ans. Vous percevez alors la pension dans sa totalité. Lorsque cette modification a été apportée, il n'était pas possible de payer à une personne un montant de pension autre que la totalité. Maintenant, nous offrons donc la possibilité de réclamer le montant de la pension.

**Le vice-président:** Dans quelles circonstances cette règle d'un quarantième s'applique-t-elle?

**M. Wilkes:** Une personne reçoit un quarantième de la pension si elle a dix ans de résidence au Canada. En d'autres termes, dix quarantièmes. Il s'agit là du minimum qui sera payé. À partir de 10 jusqu'à 40 ans, une pension peut être augmentée de un quarantième chaque année.

**Le vice-président:** Que se produisait-il?

**M. Wilkes:** Ce qui se produisait, c'est que lorsqu'une personne avait résidé au Canada pendant un certain temps, il y avait un certain nombre de façons de calculer la durée de la résidence mais elle était fondamentalement de 40 ans. On obtenait alors la totalité de la pension. Il y avait des moyens d'y arriver. Les règles sur la résidence sont un peu complexes.

Monsieur le président, j'aurais dû dire 10 ans et non 40. Lorsqu'une personne avait 10 ans de résidence, elle pouvait obtenir la totalité de la pension de sécurité de la vieillesse qui existe toujours et qui n'a subi aucun changement.

**Le vice-président:** Le principe s'applique essentiellement aux nouveaux canadiens n'est-ce pas?

**M. Wilkes:** Fondamentalement oui.

**Le vice-président:** Ou, je présume, aux nouveaux résidents plutôt qu'aux canadiens.

**M. Wilkes:** Fondamentalement, oui, monsieur le président. En fait, cela avait pour but de nous permettre de passer des conventions internationales avec d'autres pays en vertu desquelles, nous pouvions avoir une période donnée de résidence au Canada contre, par exemple, une période de résidence en Italie. Nous étions alors autorisés à payer une partie de la totalité de la pension de la sécurité de la vieillesse à une personne qui n'avait résidé qu'une partie prescrite au Canada. L'introduction du concept de la pension partielle de la sécurité de la vieillesse, qui visait essentiellement à nous permettre de passer des conventions internationales, signifiait que le montant de la pension varierait.

**Le vice-président:** Cela me satisfait et je suis certain que le sénateur Smith l'aurait été également s'il avait pu rester.

Pouvons-nous nous mettre d'accord sur cette question?

**Des voix:** D'accord.

[Text]

**The Deputy Chairman:** "Page 22. Pension Benefits Standards Act, clause 33."

**Mr. McDonald:** Here again, Mr. Chairman, the explanation is much the same as the one I gave with regard to the previous item that came up. Towards the end of Senator Smith's comments he asks what would be the real effect of the change. The effect of the change is nil, in that regulations are now in place, and the amendment would simply clarify the wording of the statute that authorized the making of amendments.

**The Deputy Chairman:** I am easier to get along with than Senator Smith. If you told him that the effect was nil he would say, "Why are you doing it, then?" Anyway, it is for the sake of clarity.

**Mr. McDonald:** The change does not affect the present situation.

**The Deputy Chairman:** Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next question raised by Senator Smith relates to the Petroleum Administration Act, clause 34 continuing on page 23. The question states:

Clause 7(1) adds the words "Chapter 52 of the Statutes of Canada 1973-1974" to the designation of the statute "Energy Supplies Emergency Act" on the ground that this makes the subsection more precise. What other act could it possibly refer to even without the designation of the chapter and year; what difficulties might be encountered without this change; what other act could possibly be thought to be referred to? Who decided it was necessary to add all these words to our present statutory law in order to include the chapter number and the year of a statute?

Who is going to answer this one?

**Mr. Laurin:** Mr. Chairman, the answer here is that subsection 7(3) refers to the Energy Supplies Allocation Board established by the Energy Supplies Emergency Act, chapter 52 of the Statutes of Canada, 1973-74. The reference is to the Petroleum Compensation Board and not to the Energy Supplies Allocation Board established by the Energy Supplies Emergency Act 1979. In other words we have the same board established by two different acts, and in the one case we are changing the name of the board and we want to limit the name change to the board created by the first act.

**The Deputy Chairman:** Some of these smarter fellows here might understand that, but I am having some difficulty.

**Mr. Laurin:** It is necessary to insert the statutory reference just to distinguish the two acts which create a board called the same thing.

**Senator Langlois:** To avoid confusion.

**Mr. Laurin:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** It eliminates an ambiguity.

**Mr. Laurin:** It makes the subsection more precise.

[Traduction]

**Le vice-président:** Page 22. Loi sur les normes des prestations de pension, article 33.

**M. McDonald:** Monsieur le président, ici encore, l'explication est sensiblement la même que celle que j'ai donnée pour la précédente rubrique. Vers la fin des observations qu'il a formulées, le sénateur Smith demande quelles seraient les répercussions réelles de la modification. Elles sont nulles. Ces règlements existent déjà et l'amendement ne ferait que clarifier le libellé de la loi qui autorise la portée des amendements.

**Le vice-président:** Je suis plus conciliant que le sénateur Smith. Si vous lui disiez que les répercussions sont nulles, il répondrait: «Alors, pourquoi ces amendements?» De toute manière, c'est pour la clarté.

**M. McDonald:** La modification n'a pas de répercussions sur la situation actuelle.

**Le vice-président:** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** La question suivante du sénateur Smith a trait à la Loi sur l'administration du pétrole, article 34, qui se poursuit à la page 23. La question précise:

Le paragraphe 7(1) ajoute les mots «Chapitre 52 des statuts du Canada 1973-1974» à la désignation de la loi «Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie», parce que cela rend le paragraphe plus précis. A quelle autre loi pourrait-il éventuellement faire allusion, même sans la désignation du chapitre et de l'année, quelles sont les difficultés que l'on pourrait rencontrer sans cette modification, à quelle autre loi pourrait-on éventuellement songer faire allusion? Qui a décidé qu'il était nécessaire d'ajouter ces mots à notre loi statutaire actuelle afin d'inclure le numéro de chapitre et l'année de la loi?

Qui va répondre à cette question?

**M. Laurin:** Monsieur le président, c'est que ce paragraphe 7(3) fait allusion à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie qui a été créé par la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, chapitre 52 des statuts du Canada, 1973-1974. Il est fait allusion à l'Office des indemnités pétrolières et non à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie qui a été créé par la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie de 1979. En d'autres termes, nous avons le même office qui a été établi par deux lois différentes. Dans un cas, nous voulons changer le nom de l'Office et limiter le changement de nom à l'Office qui a été créé par la première loi.

**Le vice-président:** Certaines personnes mdrées peuvent comprendre, mais j'ai quelques difficultés.

**M. Laurin:** Il est nécessaire d'insérer la référence statutaire pour distinguer deux lois qui créent un office appelé du même nom.

**Le sénateur Langlois:** Pour éviter la confusion.

**M. Laurin:** C'est exact.

**Le vice-président:** Cela élimine l'ambiguïté.

**M. Laurin:** Cela rend le paragraphe plus précis.



## [Text]

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next question is:

Page 23. Prisons and Reformatories Act Clause 35. These provisions running from line 33 on page 23 to line 22 on page 24 are stated in the explanations on page 23(a) to be intended to give provincial officers the right to delegate certain powers referred to only for the most part at least by reference to the sections of the existing act in the same way as the Commissioner of Corrections can delegate his powers. As I read it, this means that officers substantially junior in rank and status to the Commissioner of Corrections are going to be given the power to delegate to their subordinates powers which can only be delegated now by the commissioner. One has to read the Prisons and Reformatories Act to be sure just what these powers are. It is clear that some of the powers relate to the omission "in whole or in part of any forfeiture of statutory remission", which I take to mean delegate the right to overrule or otherwise make non-effective any forfeiture of statutory remission which has been incurred by a prisoner by virtue of his conduct. It also seems to deal with permission to a prisoner when "it is necessary or desirable that the prisoner should be absent, with or without escort, for medical or humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the prisoner, the absence may be authorized by such officer for an unlimited period for medical reasons or for a period not exceeding 15 days for humanitarian reasons and to assist in the rehabilitation of the prisoner." I really don't know what this means, but it sounds to me that whenever one of these officers junior to the Commissioner of Corrections wishes to grant some of the privileges mentioned above, he may do so. I think it is incumbent upon those who want to make this change to explain very convincingly why it is necessary and how it is to be controlled. I think also the committee should know what the phrase "humanitarian reasons or to assist in the rehabilitation of the prisoner" may mean. Unless there is some definition of this phrase somewhere, it really seems to mean whatever the particular officer thinks it would be a good thing to do.

Does anyone wish to comment on that?

**Mr. Bertrand:** The reason is that each time there is a change in these officials you need a submission to the Lieutenant Governor in Council to appoint another official. One province has suggested that these provisions are rather restrictive and inflexible, and there might be a few changes. They would like to proceed in that manner.

**The Deputy Chairman:** Does it occur to you that there is merit in what Senator Smith is saying, that relatively junior people are being given a very broad scope of authority on

## [Traduction]

**Le vice-président:** D'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Question suivante:

Page 23. Loi sur les prisons et les maisons de correction, article 35. Ces dispositions figurent de la ligne 33, page 23, à la ligne 22, page 24 et sont mentionnées dans les explications de la page 23(a). Elles autorisent les fonctionnaires provinciaux à déléguer certains des pouvoirs auxquels il est uniquement fait allusion, au moins pour la plus grande partie, par référence aux articles de la loi existante, de la même façon que le commissaire préposé à la réhabilitation peut déléguer ces pouvoirs. D'après ce que je lis, cela signifie que les fonctionnaires qui jouissent d'un rang et de statuts nettement subalternes par rapport au commissaire préposé à la réhabilitation, vont se voir accorder le droit de déléguer à leurs subordonnés des pouvoirs qui ne peuvent être actuellement délégués que par le commissaire. On doit lire la Loi sur les prisons et les maisons de correction, pour s'assurer de ce que sont ces droits. Il est manifeste que certains des pouvoirs se rapportent à l'omission «dans la perte de la rémission statutaire totale ou partielle», ce qui, selon moi, signifie le droit de rejeter ou de rendre par ailleurs non effective, toute perte de rémission statutaire subie par un prisonnier par suite de sa conduite. Cela semble également s'appliquer à l'autorisation accordée à un prisonnier, lorsqu'il lui est nécessaire ou souhaitable de s'absenter, avec ou sans escorte, pour des raisons médicales ou humanitaires, ou pour aider à la réhabilitation du prisonnier. L'absence peut être autorisée par un tel fonctionnaire pour une période illimitée, pour des raisons médicales, ou pour une période ne dépassant pas 15 jours, pour des raisons humanitaires, et pour aider à la réhabilitation du prisonnier. Je ne sais vraiment pas ce que cela veut dire, mais il me semble que chaque fois que l'un de ces fonctionnaires qui occupe un rang subalterne, par rapport au commissaire préposé à la réhabilitation, désire accorder les privilèges susmentionnés, il peut le faire. Je pense qu'il incombe à ceux qui veulent effectuer ce changement d'expliquer de façon très convaincante pourquoi il est nécessaire et comment il sera contrôlé. Je pense également que le comité doit savoir ce que peut signifier la phrase «pour des raisons humanitaires ou pour aider à la réhabilitation du prisonnier». A moins qu'il y ait une définition de cette phrase quelque part, elle semble signifier qu'un fonctionnaire donné peut faire ce qu'il juge opportun.

Quelqu'un désire-t-il formuler des remarques?

**M. Bertrand:** C'est que chaque fois que ces fonctionnaires sont changés, il faut adresser une demande au Lieutenant-gouverneur en conseil pour nommer un autre fonctionnaire. Une province a laissé entendre que ces dispositions sont plutôt restrictives et rigides et qu'il pourrait y avoir quelques modifications. Elle désirerait procéder de cette manière.

**Le vice-président:** Trouvez-vous que ce que déclare le sénateur Smith est fondé et que l'on confie à des gens occupant des postes relativement subalternes un large domaine d'autorité,



*[Text]*

terms that are really not precisely defined and which is a very subjective field of authority that was not previously available to them but only to someone higher placed?

**Mr. Bertrand:** This possibility, I must say, might exist.

**The Deputy Chairman:** One is torn between humanitarian reasons and the fact that we may be doing a fine thing for the general population of the penitentiary by passing this; on the other hand, you may be opening the door to abuse of the system.

**Mr. Bertrand:** One of the powers would be to designate the prison in the province in which a person who is committed is to be received. They also may transfer directly the prisoner from one prison in a province to another prison in that province.

**Senator Langlois:** It seems to me that we are being asked to correct more than an anomaly here. We are dealing with something of substance.

**The Deputy Chairman:** That is the way I was impressed when I read Senator Smith's comment. I find that this comment is capable of being interpreted in the way he indicates. It seems to me that this is a substantial matter because you are saying that a lot of privileges can be given, and a lot of decisions can be made by people who are much lower down the scale of authority than the previous people who would make those decisions.

You say this was at the request of a province?

**Senator Langlois:** I am sorry to interrupt, Mr. Chairman, but I have received an urgent telephone call, and I must leave for a moment.

**The Deputy Chairman:** Senator Langlois, unfortunately, has been called away at this moment, but he was of the opinion that it was of some considerable substance. If there is agreement among the remaining members of the committee, perhaps we should say that we will forget this one.

**Senator Lewis:** It certainly seems to be an extension of authority.

**Senator Doody:** It is not merely a matter of bookkeeping; it is a very definite change in policy.

**The Deputy Chairman:** That one is not approved.

We are getting to the end, gentlemen. Senator Smith's next comment is:

Page 24-25. Canada Shipping Act Clause 39. There seems to be no explanation as to what this amendment really means or what is the significance of the equivalent of 3,100 gold francs and 1,000 gold francs.

It seems to me that we had an explanation of this on a previous day.

**Mr. Bertrand:** I do not believe so, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** I thought we had. Perhaps I was involved in a discussion about this matter.

*[Traduction]*

selon des conditions qui ne sont pas vraiment définies de façon précise, que ce domaine subjectif d'autorité ne leur était pas antérieurement accessible mais était dévolu à quelqu'un de plus haut placé?

**M. Bertrand:** Je dois dire que cette possibilité peut exister.

**Le vice-président:** On se trouve déchiré entre les raisons humanitaires et le fait que nous pourrions faire quelque chose d'utile pour la population générale des pénitenciers, en adoptant cette disposition. D'un côté, vous pouvez ouvrir la porte à des abus.

**M. Bertrand:** Un des pouvoirs serait de désigner la prison de la province dans laquelle la personne écrouée doit être reçue. Il est possible également de transférer directement le prisonnier d'une prison à une autre de la même province.

**Le sénateur Langlois:** Il me semble qu'on nous demande ici de corriger plus qu'une simple anomalie. Nous nous attaquons à une question de substance.

**Le vice-président:** C'est ce que j'ai pensé lorsque j'ai lu les remarques du sénateur Smith. Je trouve que ces dernières peuvent être interprétées de la façon qu'il indique. Il me semble que c'est une question importante, parce que vous dites qu'on peut accorder beaucoup de privilèges et que beaucoup de décisions peuvent être prises par des gens qui possèdent une autorité bien moindre que ceux qui les prenaient antérieurement.

Ce serait là la demande d'une province?

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, je m'excuse de vous interrompre, mais je viens de recevoir un appel téléphonique urgent et je dois m'absenter un instant.

**Le vice-président:** Le sénateur Langlois doit s'absenter, mais il trouverait que la question revêtait une importance considérable. Si les autres membres du Comité sont d'accord, peut-être devrions-nous dire que nous allons oublier la présente.

**Le sénateur Lewis:** Cela semble certainement à une extension d'autorité.

**Le sénateur Doody:** Ce n'est pas une simple question de comptabilité, c'est un changement très précis de politique.

**Le vice-président:** Celle-là n'est pas approuvée.

Messieurs, nous arrivons à la fin. La remarque suivante du sénateur Smith est libellée comme suit:

Page 24-25. Loi sur la marine marchande du Canada, article 39. Il ne semble pas y avoir d'explication à ce que signifie réellement cet amendement ou ce qu'est la signification de l'équivalent de 3,100 francs or et des 1,000 franc or.

Il me semble que nous avons déjà eu une explication à ce sujet.

**M. Bertrand:** Je ne crois pas, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je crois que si. Peut-être ai-je participé à une discussion à ce sujet.

[Text]

**Mr. Laurin:** Mr. Chairman, the point came up when Mr. Bertrand suggested that one of the proposals involving the Canada Shipping Act was an urgent proposal.

**The Deputy Chairman:** That is what it was. We did have the matter before us. This is one of those which were important and should be attended to relatively soon. I remember being satisfied with what they said about it on the previous day. I was prepared to agree at that time, and I am still prepared to agree.

**Senator Langlois:** I am satisfied that we should go ahead with that.

**The Deputy Chairman:** We decided not to include the matter dealing with the reformatories on the ground that we were dealing with a matter of substance rather than of form.

**Senator Langlois:** I agree with that.

**The Deputy Chairman:** I dealt with that as you were leaving the room.

Are we agreed to the amendment in connection with the Canada Shipping Act?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next matter deals with the Statistics Act, and this was discussed on a previous day. Mr. Laurin, do you wish to comment on this?

**Mr. Laurin:** Mr. Chairman, Mr. Rosen is prepared to speak to that.

**Mr. Carl Rosen, Director of Legal Services, Statistics Canada:** Mr. Chairman, I have had the opportunity to review the comments that were made at the last meeting before it was adjourned. I should like to explain that the proposed amendment does not give any more powers than are already in the act to take surveys. There is an anomaly in that the present act gives a mandate to the agency to take surveys on the basis that, if someone does not answer, he will be prosecuted, which makes it a compulsory survey. In practice there are many surveys in which there is no intention to prosecute and it makes it difficult for respondents because we cannot really admit this too openly. This is to allow the minister, with respect to surveys in which there is no intention to prosecute, to put it up front and tell the respondent that he does not have to answer. It would really correct a situation in which surveys are now being conducted on the basis of not prosecuting people for not answering, so that this could be explained to respondents.

**The Deputy Chairman:** You should not threaten more than you are prepared to do. Is that what you are saying?

**Mr. Rosen:** That is right. The law, as it stands, says that you must threaten. The agency has found that it would rather seek co-operation in many cases, with the same results. Furthermore, Mr. Chairman, there are measures on the outside to

[Traduction]

**M. Laurin:** Monsieur le président, la question a été soulevée lorsque M. Bertrand a laissé entendre qu'une des propositions concernant la Loi sur la marine marchande du Canada était urgente.

**Le vice-président:** C'est de cela qu'il s'agissait. Nous étions saisis de l'affaire. Elle était importante et on devrait s'en occuper prochainement. Je me souviens que j'avais été satisfait de ce qu'ils avaient déclaré à son sujet le jour d'avant. J'étais prêt à accepter à l'époque et je le suis encore.

**Le sénateur Langlois:** J'estime que vous devriez aller de l'avant.

**Le vice-président:** Nous avons décidé de ne pas inclure la question traitant des maisons de correction, étant donné que nous nous occupons d'une question de fond plutôt que de forme.

**Le sénateur Langlois:** Je suis d'accord.

**Le vice-président:** Nous étions en train de nous occuper de la question, lorsque vous avez quitté la pièce.

Sommes-nous d'accord sur l'amendement concernant la loi sur la Marine marchande du Canada?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** La question suivante se rapporte à la loi sur la Statistique et nous en avons déjà discuté. Monsieur Laurin, désirez-vous formuler des remarques à ce sujet?

**M. Laurin:** Monsieur le président, monsieur Rosen est prêt à parler à ce sujet.

**M. Carl Rosen, directeur du Service du contentieux, Statistique Canada:** Monsieur le président, j'ai eu l'occasion d'étudier les observations qui ont été formulées au cours de la dernière réunion, avant que la séance ne soit levée. J'aimerais expliquer que l'amendement envisagée n'accorde pas, en matière d'enquête, d'autres pouvoirs que ceux qui se trouvent déjà dans la loi. Il y a une anomalie du fait que la loi actuelle donne mandat à l'agence d'effectuer des enquêtes en partant du principe que, si quelqu'un ne répond pas, il sera poursuivi, de sorte qu'il s'agit d'une enquête obligatoire. En pratique, il y a de nombreuses enquêtes où il n'y a pas intention d'intenter des poursuites, ce qui rend la situation difficile pour les défendeurs, étant donné que nous ne pouvons pas admettre cela trop ouvertement. Cela permet au ministre, dans les enquêtes où il n'y a pas intention d'intenter des poursuites, de dire au défendeur qu'il n'a pas à répondre. Cela corrigerait réellement une situation dans laquelle les enquêtes sont actuellement effectuées, en partant du principe de ne pas intenter de poursuite contre les gens qui refusent de répondre. Cela pourrait être ainsi expliqué au défendeur.

**Le vice-président:** Les menaces ne doivent pas dépasser les mesures répressives que vous êtes prêts à prendre. Est-ce cela que vous êtes en train de dire?

**M. Rosen:** C'est exact. Actuellement, la loi dit que vous ne devez pas menacer. L'agence a trouvé qu'il serait préférable, dans bien des cas, de rechercher la collaboration et qu'on obtiendrait les mêmes résultats. En outre, monsieur le prési-



[Text]

limit the number of surveys and to limit the use of the big stick, which people do not really like.

**The Deputy Chairman:** Is the question of "voluntary" as opposed to "mandatory" left to the choice of the department?

**Mr. Rosen:** Presently there is no choice. Parliament has said that it will be mandatory.

**The Deputy Chairman:** I understand that.

**Mr. Rosen:** With respect to whether it should be voluntary, it will be left to the minister to designate certain surveys as voluntary. It is his intention to so designate some surveys that are presently being conducted in this manner. There is also a movement to try to go to more voluntary surveys on those surveys that are presently conducted. It is not to seek a mandate to conduct more surveys. In fact, it does not give any such mandate.

**The Deputy Chairman:** One of Senator Smith's concerns was that it might be an authority to make inquiries in a broader field than is now the case.

**Mr. Rosen:** That is not the case in law and it is not the intention. The intention is to try to go to those surveys which are presently being conducted in this compulsory manner and to do it rather in a voluntary method.

**The Deputy Chairman:** You read my confession that I had put myself in jeopardy under those provisions, did you?

**Mr. Rosen:** Yes, I did. We do have that experience, and the minister has also said that he would really like to move some of these surveys on to a voluntary basis. It would correct the situation he is in already, in which, as I have mentioned, they are presently not prosecuting on certain surveys.

Senator Smith was concerned about the finances of this. It is not contemplated that there will be additional funds required to do this.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** On page 16 of Senator Smith's comments he refers to page 25 of the document, clause 22. It is on page 25 and page 26 of the document. Is there something of a departure in that? Is that something new?

**Mr. Rosen:** No, Mr. Chairman, that is on the same topic. When the minister designates a survey as voluntary, it then becomes necessary to change the section here because the present meaning of the section is that, when the minister sends a form, if the person does not reply he is presumed to have committed an offence. It is a presumption. There must be a relieving provision here that, when it is a voluntary type of survey, the presumption will not exist.

**The Deputy Chairman:** All right. If that is what it means, that is okay with me, and I presume it is okay with the committee. I would never have got that meaning from reading the section, however. Is it agreed, honourables senators?

[Traduction]

dent, il existe des mesures permettant de limiter le nombre d'enquêtes ainsi que le recours à la férule, ce que n'aiment pas vraiment les gens.

**Le vice-président:** La question de «volontaire» par opposition à «obligatoire», est-elle laissée à la discrétion du ministère?

**M. Rosen:** Pour l'instant, il n'y a aucun choix. Le Parlement a décrété que cela sera obligatoire.

**Le vice-président:** Voilà qui est clair.

**M. Rosen:** Quant à savoir si cela devrait être volontaire, c'est le ministre qui déterminera quelles enquêtes seront volontaires. Il a l'intention de le faire à l'égard de certaines enquêtes qui sont présentement menées de cette façon. Il est également question d'essayer de rendre plus volontaires certaines enquêtes. Il ne s'agit pas d'obtenir le mandat de procéder à un plus grand nombre d'enquêtes. En fait, cet article ne donne aucunement ce mandat.

**Le vice-président:** Le sénateur Smith craignait entre autres que cet article n'habilite le ministre à étendre le champ de ses enquêtes.

**M. Rosen:** Ce n'est pas le cas dans la loi et telle n'est pas l'intention. Il s'agit ici d'essayer de transformer en enquêtes volontaires les enquêtes qui sont présentement exécutées de façon obligatoire.

**Le vice-président:** N'avez-vous pas lu ma confession lorsque j'ai dû mettre ma tête à prix en application de ces dispositions?

**M. Rosen:** Oui. Nous vivons l'expérience et le ministre a également dit qu'il aimerait vraiment que certaines de ces enquêtes deviennent volontaires. Cela corrigerait la situation dans laquelle il se trouve déjà à savoir, comme je l'ai mentionné, que le ministère n'intente pas pour l'instant de poursuites à l'égard de certaines enquêtes.

Le sénateur Smith s'inquiétait du coût de tout ceci. On ne prévoit aucun débours supplémentaire.

**Le vice-président:** Cette disposition est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

**Le vice-président:** A la page 16 de ses commentaires, le sénateur Smith se reporte à la page 25 du document, article 22. C'est aux pages 25 et 26 du document. Y a-t-il quelque chose de différent? S'agit-il de quelque chose de nouveau.

**M. Rosen:** Non, monsieur le président. C'est sur le même sujet. Lorsque le ministre détermine qu'une enquête est volontaire, il devient alors nécessaire de modifier l'article ici parce que, à l'heure actuelle, ce dernier signifie que si le ministre envoie une formule à une personne et que cette dernière n'y répond pas, on présume alors qu'il y a infraction. Il s'agit d'une présomption. Il faut donc ajouter une disposition de décharge stipulant que, dans le cas d'une enquête volontaire, la présomption n'existera pas.

**Le vice-président:** D'accord. Si c'est ce que cela signifie, cela me convient tout à fait et, je suppose qu'il en va de même pour les membres du Comité. Je n'aurais toutefois pas compris en lisant l'article. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?



[Text]

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Rosen.

Next, "Page 26, Income Tax Act, Clause 41". He asks:

What does this amendment do in terms of its effect upon people or corporations and upon income tax payable? Why is it deemed to have come into force on December 2, 1975, rather than at some other time?

Do you want to volunteer a comment on that, Mr. Bertrand?

**Mr. Bertrand:** Mr. Laurin will comment on that.

**Mr. Laurin:** This is merely a proposal to correct a very technical error. The two references that are underlined were reversed in the original act. This is just to put them in their right place. The date in question, December 2, 1975, is the date that An Act to amend the Statute Law Relating to income tax (No. 2) received royal assent.

**The Deputy Chairman:** That seems to be obvious. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Next, "Page 26, Statutory Instruments Act." He says:

This is another change resulting from the change of name to Court Martial Appeal Court, and I think the same remarks as I made under that heading are applicable here.

We left that one out, so it does not matter now. Did we not leave the Court Martial Appeal Court one out?

**Mr. Bertrand:** Yes. There is one point of clarification. Was it the whole proposal or just the name of the chief justice?

**Senator Langlois:** The whole proposal.

**The Deputy Chairman:** I understood we were saying it was the whole proposal. What does that do to this one?

**Mr. Bertrand:** It takes it with it.

**The Deputy Chairman:** Next: "Page 27-28, Surplus Crown Assets Act, Clause 43." He asks:

What is this change all about anyway? As to subclause (4) why is it necessary to give an extra 15 days for transferring money held by the corporation to the Receiver General?

**Mr. Bertrand:** We have here Mr. Tom Barton, who is legal adviser to the corporation, and he may be able to explain this.

**The Deputy Chairman:** Would you like to comment on this, Mr. Barton?

**Mr. Tom Barton, Legal Counsel, Crown Assets Disposal Corporation:** The proposed amendments to the Surplus Crown Assets Act, which is the statute that regulates the affairs of Crown Assets Disposal Corporation, are simply required to

[Traduction]

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Rosen.

Le prochain point est à la page 26, la Loi de l'impôt sur le revenu, article 21. Il pose la question suivante:

Quelle répercussion cette modification a-t-elle sur la population ou les sociétés et sur l'impôt payable? Pourquoi est-il réputé être entré en vigueur le 2 décembre 1975 plutôt qu'à un autre moment?

Pouvez-vous faire un commentaire à ce sujet, monsieur Bertrand?

**M. Bertrand:** Monsieur Laurin s'en occupera.

**M. Laurin:** Il s'agit simplement d'une proposition visant à corriger une erreur très technique. Les deux renvois qui sont soulignés avaient été inversés dans la loi initiale. Il s'agit simplement de les replacer à leur place. La date en question, le 2 décembre 1975, c'est la date à laquelle la Loi modifiant le droit fiscal (n° 2) a reçu la sanction royale.

**Le vice-président:** Cela semble évident. Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous passons maintenant à la page 26, la Loi sur les textes réglementaires. Le sénateur dit:

Il s'agit d'une autre modification découlant du changement de nom apporté au «Tribunal d'appel des cours martiales», et j'estime que les remarques qui s'appliquaient à cette rubrique valent également dans ce cas-ci.

Comme nous avons supprimé cet article, la question est réglée. N'avions-nous pas supprimé l'article traitant de cette appellation?

**M. Bertrand:** Oui. Il reste un point à éclaircir. S'agissait-il de la proposition complète ou du nom du juge en chef seulement?

**Le sénateur Langlois:** La proposition complète.

**Le vice-président:** J'avais compris que nous avions supprimé l'article au complet. Qu'est-ce qui se passe dans ce cas-ci?

**M. Bertrand:** C'est supprimé également.

**Le vice-président:** Nous passons maintenant aux pages 27 et 28, la Loi sur les biens de surplus de la Couronne, article 43. Il demande:

A quoi sert de toute façon cette modification et, en ce qui concerne le paragraphe 4, pourquoi est-il nécessaire d'accorder une prorogation de délai de 15 jours pour porter les deniers détenus par la Corporation au crédit du Receveur général?

**M. Bertrand:** Nous avons ici monsieur Tom Barton qui est conseiller juridique de la Corporation et qui pourrait peut-être nous donner la réponse à cette question.

**Le vice-président:** Auriez-vous quelque chose à dire, monsieur Barton?

**M. Tom Barton, conseiller juridique, Corporation de disposition des biens de la Couronne:** Les modifications proposées à la Loi sur les biens de surplus de la Couronne, loi qui régit les affaires de la Corporation de disposition des biens de la

[Text]

allow those branches of the Government of Canada who are not able, through the definition of the words "government department" within the act to use the services of the corporation for the disposal of net assets if they so require. It is entirely permissive on their part.

The amendments are further required to extend the time period in which the corporation is obligated to remit money to the Consolidated Revenue Fund by a period of 15 days. The 15-day period now set out in the statute has not been satisfactory. The corporation is, in fact, taking longer, and they have done for a number of years. It is simply to correct this situation.

**Senator Neiman:** So it will be a 30-day period?

**Mr. Barton:** It will be one month as opposed to 15 days.

**The Deputy Chairman:** In other words, they have not been living up to the provisions of the statute.

**Mr. Barton:** In the last five years they have not been adhering to that provision, Mr. Chairman, and it has so been noted by the reports of the Auditor General.

**The Deputy Chairman:** I think those are acceptable changes. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** "Pages 29 and 30, Tax Rebate Discounting Act, clause 44." Senator Smith asks:

Does any portion of this clause change any rights or liabilities of the tax discounter or the person who is obtaining the discount? If so, in what way and to what extent and how many people are likely to be affected? Has it been approved by the committee of the House of Commons or the committee of the Senate which deals with such things, and which, in fact, dealt with the tax rebate discounting act? If not, why not?

Who will answer that one?

**Mr. Bertrand:** Mr. Chairman, I have an explanation. This amendment would correct the citation of the Unemployment Insurance Act, 1971. Secondly, the amendment to subsection 3(2) of the Tax Rebate Discounting Act would clarify the intent of the subsection by describing the amount to be deducted from the consideration in terms of a discount. Thirdly, amendment to subsection 3(3) of the act would permit funds to be paid directly to the taxpayer so entitled, where the taxpayer has applied for the refund.

This amendment would permit a discounter to require the right to a tax refund from the taxpayer entitled to the refund by paying for such a right with a bill of exchange. The range of instruments available for payment would be those instruments that are negotiable in Canada and are payable on demand. That is the explanation, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Does anyone have any views on that section?

[Traduction]

Couronne, ne servent qu'à offrir aux corps du gouvernement du Canada qui ne répondent pas à la définition de «ministère du gouvernement» aux termes de la loi, le choix de se prévaloir des services de la Corporation afin de disposer le cas échéant de leur actif net. Ils sont tout à fait libres de le faire.

Les modifications sont en outre nécessaires afin de proroger de 15 jours le délai imposé à la Corporation pour transférer l'argent au Fonds du revenu consolidé. Le délai de 15 jours présentement prévu dans la Loi ne s'est pas avéré suffisant. La Corporation prend en fait plus de temps et ce, depuis un certain nombre d'années. Il s'agit simplement de corriger cette situation.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agira donc d'une période de 30 jours?

**M. Barton:** Ce sera un mois par opposition à 15 jours.

**Le vice-président:** Autrement dit, la Corporation n'avait pas respecté les dispositions de la Loi.

**M. Barton:** Au cours des cinq dernières années, la Corporation n'a pas respecté cette disposition, monsieur le président, et on en a fait mention dans les rapports du Vérificateur général.

**Le vice-président:** Je crois que ces changements sont acceptables. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Pages 29 et 30, la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt, article 44. Le sénateur Smith demande ce qui suit:

Un élément quelconque de cette disposition change-t-il de quelque façon les droits ou responsabilités de l'escompteur ou de la personne qui obtient l'escompte? Dans l'affirmative, de quelle façon, dans quelle mesure et combien de personnes sont susceptibles d'être touchées? Cette modification a-t-elle été approuvée par le Comité de la Chambre des communes ou le Comité du Sénat qui s'occupe de ces questions et qui de fait a étudié la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt? Dans l'affirmative, pourquoi?

Qui répondra à cette question?

**M. Bertrand:** Monsieur le président, j'ai une explication. Cette modification corrigerait la citation de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. En deuxième lieu, la modification au paragraphe 3(2) de la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt expliquerait l'intention du paragraphe en décrivant le montant qui doit être déduit de la contrepartie au titre d'un escompte. Troisièmement, la modification au paragraphe 3(3) de la Loi permettrait que les fonds soient versés directement au contribuable qui y a droit lorsque ce dernier a demandé un remboursement.

Cette modification permettrait à un escompteur d'exiger le droit à un remboursement fiscal du contribuable contre paiement de ce droit au moyen d'une lettre de change. La gamme des effets pouvant être utilisés aux fins de paiements seraient ceux qui sont négociables au Canada et payables à vue. C'est l'explication, monsieur le président.

**Le vice-président:** Quelqu'un a-t-il une opinion à ce sujet?



[Text]

**Mr. Bertrand:** The House of Commons did not comment at all on that.

**The Deputy Chairman:** What about the other part of the question? This material did not get before some other appropriate committee in the Senate; is that so?

**Mr. Bertrand:** No, except when the act was passed.

**The Deputy Chairman:** I think we can agree with that one, if no one has any objection.

We come now to: "Page 30, Territorial Lands Act." Senator Smith asks:

What do sections 46 and 45 of the Yukon Act or the Northwest Territories Act deal with and what is the general effect of this clause?

**Mr. Bertrand:** This is a mistake in making reference to a wrong section. The reference should have been to section 46 with then section 45.

So, we are strictly and purely dealing with a housekeeping matter.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Next, we deal with the Trademarks Act, clause 46, page 30. He asks:

What does this really allow the Registrar to do and what are the purposes of section 44 of the act?

This deals with the definition or "registrar."

**Mr. Bertrand:** I could explain that, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Please do.

**Mr. Bertrand:** At the present time there is a decision of the Federal Court which construes the act as compelling the registrar to do all the work involved with registering trademarks personally—that is to say, writing the opinions and doing all the work. The court has construed this as the act reads. It is obvious that one person alone cannot do that. This would permit the registrar to hire staff to help him, which is the situation at the present time.

A similar amendment was passed within this program to change the Patents Act, I believe. The same restriction was placed on the powers of the registrar.

**The Deputy Chairman:** That seems to be sensible enough. Obviously, if you have a one-man job that is too big for one man, you need help, and if you need help it must be legally authorized.

**Senator Langlois:** Hoping that the work will be done under his supervision.

**The Deputy Chairman:** Yes. That would put him in line with everybody else. He would have under-strappers doing the work and he would take the credit.

The next deals with the Transfer of Offenders Act, clause 47. He asks:

[Traduction]

**M. Bertrand:** La Chambre des communes n'a fait aucun commentaire à ce sujet.

**Le vice-président:** Qu'en est-il de l'autre élément de la question? Ces modifications n'ont pas été étudiées par un autre Comité compétent du Sénat; est-ce bien le cas?

**M. Bertrand:** Non, si ce n'est quand la loi a été adoptée.

**Le vice-président:** Je crois que nous pouvons adopter ce dernier article si personne n'y voit d'objection.

Nous en sommes maintenant à la page 30, Loi sur les terres territoriales. Le sénateur Smith pose la question suivante:

De quoi traitent les articles 46 et 45 de la Loi sur le Yukon et de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest et quel est l'effet général de cet article?

**M. Bertrand:** Il s'agit simplement d'une erreur de renvoi au mauvais article. Il aurait fallu renvoyer à l'article 46 plutôt qu'à l'article 45.

Il s'agit donc simplement d'une question d'ordre technique.

**Le vice-président:** Cet article est-il adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le vice-président:** Nous passons maintenant à la Loi sur les marques de commerce, article 46, page 30. Il demande ce qui suit:

Que peut vraiment faire le registraire aux termes de cet article? Et quels sont les objectifs de l'article 44 de la Loi. Il s'agit de la définition de «registraire».

**M. Bertrand:** Je pourrais me charger de l'explication, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je vous en prie.

**M. Bertrand:** A l'heure actuelle, une décision de la Cour fédérale interprète la loi comme obligeant le registraire à effectuer personnellement toutes les tâches entourant l'enregistrement des marques de commerce. C'est-à-dire, à rédiger les opinions et à faire tout le travail. La Cour l'a interprété comme le stipule la Loi. Il est évident qu'une seule personne ne peut accomplir toutes ces tâches. Le registraire pourrait ainsi embaucher du personnel afin de se faire aider, ce qu'il fait à l'heure actuelle.

Un changement semblable a été adopté afin de modifier la Loi sur les brevets. La même restriction avait été imposée à l'égard des pouvoirs du registraire.

**Le vice-président:** Cela semble sensé. Il est évident que si une tâche destinée à un seul homme ne peut être accomplie par ce dernier, il faut embaucher du personnel et cette initiative doit être légalement autorisée.

**Le sénateur Langlois:** En espérant que le travail sera fait sous sa supervision.

**Le vice-président:** Oui. Cela le mettrait sur le même plan que n'importe qui d'autre. Il déléguerait ses responsabilités et en prendrait tout le crédit.

L'article suivant concerne la Loi sur le transfèrement des délinquants, article 47. Le sénateur Smith demande ce qui suit:



## [Text]

Are there many such Canadian offenders convicted abroad now serving sentences in Canada, and if so, now many, and how does the provision for parole in 15 years set out in the amendment compare with general parole provisions for offenders who are sentenced for offences committed in Canada?

**Mr. Bertrand:** I can answer the first question by saying that there are two, one in Saskatchewan and one in British Columbia. As to the second point, I should like to say that the Committee on Justice and Legal Affairs in the House of Commons has modified that proposal by making it retroactive to July 26, 1976.

**Senator Langlois:** What is the reason for that?

**Mr. Bertrand:** The reason for that is because one of the two prisoners had been sentenced in the United States to a sentence ranging from five years to 30 years. When he came back to Canada, because of the proposal of the act as drafted, he found himself obliged to spend 15 years in jail before being eligible to apply for parole.

**The Deputy Chairman:** Whereas, if he had stayed where he was, he might be out in five years?

**Mr. Bertrand:** That is correct. This is to correct that aspect of it.

**Senator Langlois:** That is satisfactory.

**The Deputy Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next deals with the Trust Companies Act, clause 48. This deals with the protection of assets held by a particular company. This is for you again, Mr. McDonald.

**Mr. McDonald:** This is much the same as the previous questions. There are two specific questions. Senator Smith asked why the changes are being made. As I suggested before, they are being made as recommended by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

The second question is whether or not this includes assets of a company as well as assets held in trust, and the answer to that is yes. For obvious reasons, I think the assets of a trust need to be protected as well as the assets of a company itself.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The next deals with the Unemployment Insurance Act, clause 49. He states:

This must clearly be a matter of policy for it gives the minister four years instead of three to make an assessment, reassessment or additional assessment against an employer; by whom has it been approved?

## [Traduction]

Y a-t-il tant de délinquants canadiens condamnés à l'étranger et purgeant leur peine au Canada et, dans l'affirmative, combien sont-ils et dans quelle mesure la disposition concernant la libération conditionnelle à l'expiration d'un délai de 15 ans comme il est mentionné dans la même modification, se compare-t-elle aux dispositions concernant la libération conditionnelle de délinquants purgeant des peines pour des infractions commises au Canada?

**M. Bertrand:** Je puis répondre à la première question en disant qu'il y en a deux, un en Saskatchewan et l'autre en Colombie-Britannique. En ce qui concerne le deuxième point, j'aimerais dire que le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre a modifié ces propositions en les rendant rétroactives au 26 juillet 1976.

**Le sénateur Langlois:** Quelle en est la raison?

**M. Bertrand:** La raison en est qu'un des deux prisonniers a été condamné aux États-Unis à une peine de 5 à 30 ans. Lorsqu'il est revenu au Canada, compte tenu du projet de loi dans sa forme actuelle, il a dû purger 15 ans en prison avant d'être admissible à la libération conditionnelle.

**Le vice-président:** Alors que s'il était demeuré où il était, il aurait pu être libéré dans cinq ans.

**M. Bertrand:** C'est exact. Cet article a pour but d'en modifier cet aspect.

**Le sénateur Langlois:** C'est tout à fait justifié.

**Le vice-président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** L'article suivant concerne la Loi sur les compagnies fiduciaires, article 48. Il s'agit de la protection de l'actif détenu par une compagnie. Cette question s'adresse encore à vous, monsieur McDonald.

**M. McDonald:** Cela ressemble un peu aux questions antérieures. Il y a deux questions distinctes. Le sénateur Smith a demandé pourquoi les changements sont effectués. Comme je l'ai dit auparavant, ils sont effectués comme l'avait recommandé le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

La deuxième question est la suivante: Est-ce que cela inclut à la fois l'actif d'une compagnie et l'actif détenu en fiducie? La réponse à cette question est oui. Pour des raisons évidentes, je crois que l'actif d'une fiducie a autant besoin d'être protégé que l'actif d'une société.

**Le vice-président:** Êtes-vous d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous passons maintenant à la Loi sur l'assurance-chômage, article 49. Le sénateur Smith écrit ce qui suit:

Il doit nettement s'agir d'une question de politique parce qu'on accorde au ministre quatre ans au lieu de trois pour procéder à une évaluation initiale, révisée ou complémentaire relativement à un employeur; par qui cet article a-t-il été approuvé?

[Text]

**Mr. Miville-Deschênes:** With respect to items 19 and 20, the comments of Senator Smith have no real effect, because these provisions were deleted at the last meeting of this committee, I believe.

**The Deputy Chairman:** You mean they are not going to be included in the bill?

**Mr. Miville-Deschênes:** They are not.

**Senator Neiman:** So items 19 and 20 are both cancelled.

**The Deputy Chairman:** All right. We need not waste any time with them, then.

Now: "21. Page 32, clause 111, charges under the Unemployment Insurance Act." On this, Senator Smith says:

Both the amendment and the section to be amended provide that no information or complaint purporting to have been made by a person authorized by the commission shall be called in question for lack of authority of the informant except by the commission. This, it seems to me, is an extraordinary and unjustified provision, and even although it is in the law now, the proposed amendment brings it within the scope of the studies of this committee, and it is therefore open to such recommendations for change as the committee may feel it proper to make. The same general sort of comment is applicable to the amendment proposed on pages 33 to 40. These are very extensive amendments and in my opinion cannot possibly be said to be matters of small consequence or merely correcting oversights or inconsistencies. I seriously doubt whether such extended amendments on matters of substance have any place whatsoever in a document such as this. There is a total of nearly 10 pages in this one group of amendments to the Unemployment Insurance Act. Why are they necessary? Who has approved them?

**Mr. Miville-Deschênes:** Mr. Chairman, this amendment is doing nothing but reproducing provisions that already exist in the Unemployment Insurance Act in Part IV, and making them applicable to the rest of the act, with such modifications as the circumstances require. This amendment in itself does not add anything to the law as it presently exists, but simply makes it self-contained and easier for consultation by people who are reading the Unemployment Insurance Act.

**Senator Neiman:** What is Part IV?

**Mr. Miville-Deschênes:** Presently, subsection 111 (1) reads:

Section 83, except subsections (1), (10) and (14), and section 89 apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of any prosecution or other proceeding under any Part other than Part IV.

These provisions referred to in 83 and 84 are in Part IV of the Unemployment Insurance Act; but this Part IV is one part of the Unemployment Insurance Act that is administered by the Department of Revenue. The provisions that exist in this

[Traduction]

**M. Miville-Deschênes:** En ce qui concerne l'article 19 et 20, les commentaires du sénateur Smith n'ont aucun effet réel parce que ces dispositions ont été abrogées lors de la dernière séance du présent Comité.

**Le vice-président:** Vous voulez dire que ces articles ne seront pas dans le projet de loi?

**M. Miville-Deschênes:** Ils ne le sont pas.

**Le sénateur Neiman:** Les articles 19 et 20 sont donc annulés tous les deux.

**Le vice-président:** Très bien. Nous n'avons donc pas besoin de nous y attarder.

Passons maintenant au point n° 21, page 32, article 111, les accusations portées en application de la Loi sur l'assurance-chômage. Voici ce que dit à ce sujet le sénateur Smith;

Tant la modification que l'article qui doit être modifié prévoient qu'aucune dénonciation ou plainte présentée comme ayant été déposée ou formulée par une personne autorisée par la commission ne peut être contestée pour défaut de compétence du dénonciateur ou du plaignant que par la commission. Ceci me semble être une disposition extraordinaire et injustifiée et même si elle se trouve présentement dans la loi, la modification proposée la ramène dans le cadre de l'étude effective par le présent comité et il est par conséquent possible de faire des recommandations de changement selon que le comité estime qu'elles sont appropriées. Le même genre de commentaire général s'applique à la modification proposée aux pages 33 à 40. Il s'agit de modifications très étendues et on ne peut à mon avis dire qu'il s'agit de questions de peu de conséquence ou qui corrigeant simplement des oublis ou des inexactitudes: je doute sérieusement que des modifications aussi étendues sur des questions de fond aient leur place dans un document comme celui-ci. Ces modifications de la Loi sur l'assurance chômage couvrent à elle seule presque dix pages du projet de loi. Pourquoi sont-elles nécessaires? Qui les a approuvées?

**M. Miville-Deschênes:** Monsieur le président, il ne s'agit ici que de reproduire les dispositions qui existent déjà dans la partie IV de la Loi sur l'assurance-chômage et de les rendre applicables au reste de la loi, en y apportant les modifications que les circonstances exigent. Cette modification en elle-même n'ajoute rien à la loi dans sa forme actuelle mais l'a rend simplement plus complète et plus facile à consulter par ceux qui doivent s'y reporter.

**Le sénateur Neiman:** Que comporte la partie IV?

**M. Miville-Deschênes:** Voici quel est à l'heure actuelle, le libellé du paragraphe 111(1):

L'article 83, sauf les paragraphes (1), (10) et (14), et l'article 89 s'appliquent, avec les modifications qu'exigent les circonstances, en cas de poursuite ou autre procédure engagée en vertu de toute Partie autre que la Partie IV.

Les dispositions dont il est question aux articles 83 et 84 se retrouvent dans la Partie IV de la Loi sur l'assurance-chômage; mais cette partie IV est une composante de la loi sur l'assurance-chômage qui est administrée par le ministère du



*[Text]*

part apply by virtue of section 111(1), through the rest of the act, if a charge is laid under the Unemployment Insurance Act. That is, however, with such modifications as the circumstances require. In other words, when you come to section 111, you have to go back to section 83 and then exclude subsections (1), (10) and (14). You then read section 89, and these sections all apply, too, with such modifications as the circumstances require.

These sections apply with such modifications as the circumstances require, which is another encumbrance on the reader of the act. The objective here is to simply reproduce these sections with the modifications required by the administration of the other parts of the Unemployment Insurance Act.

**Senator Neiman:** In other words, to clarify what in fact now exists, putting it in simpler and clearer language.

**Mr. Miville-Deschênes:** Exactly.

**The Deputy Chairman:** You are doing expressly what you formerly did by reference to particular sections?

**Mr. Miville-Deschênes:** Precisely, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** So, you eliminate the reference to those sections and spell out what the need of that reference was?

**Mr. Miville-Deschênes:** Exactly.

**The Deputy Chairman:** So, when you read it, you know what you are reading without the necessity of cross-references, and so on.

**Mr. Miville-Deschênes:** Yes.

**The Deputy Chairman:** If that is all you are doing, I am certainly in favour of that.

**Senator Neiman:** We must encourage such practices.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Next, we have No. 32, which relates to the Weights and Measures Act, clause 50(2) on page 40. Senator Smith states:

This apparently creates an offence if an inspector certifies some sort of measuring or weighing device is satisfactory when he has not really made an inspection of it. I don't quite see how the amendment improves the present provision. I think a full recognition of subclauses (3) and (4) on pages 40 and 41 would be helpful.

**Mr. Bertrand:** With your permission, Mr. Chairman, Mr. Armstrong, of the Department of Consumer and Corporate Affairs, will speak to that.

**Mr. J. Armstrong, Chief of Weights and Measures, Legal Metrology, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Mr. Chairman, the intent of section 25 is to make it an offence for an inspector of weights and measures to certify or reject a measuring device without carrying out an inspection of that device.

*[Traduction]*

Revenu. Les dispositions qui existent dans cette partie s'appliquent en vertu du paragraphe 111(1) jusqu'à la fin de la loi, si une accusation est portée aux termes de la loi sur l'assurance-chômage. Cette dernière s'appliquera toutefois avec les modifications qu'exigent les circonstances. Autrement dit, lorsqu'on arrive à l'article 111, il faut revenir à l'article 83 et exclure les paragraphes (1), (10) et (14). On passe ensuite à l'article 89 et ces articles s'appliquent tous également, avec les modifications qu'exigent les circonstances.

Ces articles s'appliquent avec les modifications qu'exigent les circonstances, ce qui constitue un nouvel embarras pour le lecteur de la loi. Il s'agit donc ici de reproduire simplement ces articles avec les modifications requises par l'administration des autres parties de la Loi sur l'assurance-chômage.

**Le sénateur Neiman:** Autrement dit, pour rendre plus clair ce qui existe déjà, en simplifiant la langue.

**M. Miville-Deschênes:** Exactement.

**Le vice-président:** Vous faites expressément ce que vous faisiez antérieurement en renvoyant à des articles déterminés?

**M. Miville-Deschênes:** Précisément.

**Le vice-président:** Vous éliminez donc le renvoi à ces articles et expliquez à quoi servait ce renvoi?

**M. Miville-Deschênes:** Exactement.

**Le vice-président:** Lorsque vous lisez l'article, vous comprenez ce que vous lisez sans avoir constamment à vous reporter à d'autres dispositions de la loi, etc.

**M. Miville-Deschênes:** Oui.

**Le vice-président:** S'il s'agit là de votre objectif, je suis certainement en faveur.

**Le sénateur Neiman:** Nous devons encourager ce genre de choses.

**Le vice-président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous passons maintenant au n° 32 qui se rapporte à la Loi sur les poids et mesures, paragraphe 50(2), page 40. Le sénateur Smith dit ceci:

Un inspecteur est coupable d'une infraction, semble-t-il, s'il déclare qu'un instrument de pesage répond aux exigences sans en avoir fait vraiment l'inspection. Je ne vois pas vraiment comment la modification améliore la disposition actuelle. Je crois qu'il serait utile de tenir compte des paragraphes (3) et (4) aux pages 40 et 41.

**M. Bertrand:** Avec votre permission, monsieur le président, M. Armstrong du ministère de la Consommation et des Corporations répondra à cette remarque.

**M. J. Armstrong, chef de la division des poids et mesures, métrologie légale, ministère de la Consommation et des Corporations:** Monsieur le président, aux termes de l'article 25, l'inspecteur des poids et mesures commet un délit lorsqu'il certifie ou rejette un instrument de pesage sans en avoir effectué l'inspection.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Does the department think that its inspectors have in fact been certifying such devices without making inspections?

**Mr. Armstrong:** There have been some cases in the past 100 years, Mr. Chairman, where inspectors have been writing certificates in their hotel rooms. It does not happen very often, but that is the reason why this section was included in the act.

The final phrase of the section concerning "local standard" makes it mandatory for an inspector to use a standard as part of any inspection. In other words, a performance test must be carried out on the device. In many instances, a device is rejected for reasons not concerned with performance. A performance test is not required, and therefore using the local standard is unnecessary.

The amendment retains the need to use the standard as part of a performance test if the device is certified, but makes a performance test not essential for a device to be rejected.

If I may give you an example, Mr. Chairman, an inspector, on a preliminary examination of a motor vehicle scale, may find that the dial is damaged or that the pit underneath is full of water, which would mean that it would not conform with the regulations, with the result that he decides to reject the device, and quite rightly so. However, because of the way the section is presently written, he must unload a 1,000-pound weight off the truck and put it on the scale, for no reason at all, and then put it back on the truck, taking up his time and costing the taxpayer money.

**The Deputy Chairman:** So, if there are obvious reasons for rejecting the instrument, you reject it, and you are not required to put it to the ultimate test to prove that it does not work?

**Mr. Armstrong:** Precisely. An inspector could reject the device for some reason even though it might conform to the local standard.

**Mr. Armstrong:** That is true, yes.

**The Deputy Chairman:** The condition of the device might be such that it ought not to be approved but it still might at that particular moment give a correct reading.

**Mr. Armstrong:** It could be used in a fraudulent manner, for instance, even though the device was accurate.

**The Deputy Chairman:** I do not see anything wrong with that.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** The last matter to be dealt with is Schedule I. It states:

Item 1. Is the only amendment here the insertion of the word "is"?

**Mr. Bertrand:** Yes, sir, it is the only one. In the annexes we deal with very minor housekeeping amendments such as errors in grammar or changing a name here and there.

**The Deputy Chairman:** The next one is:

[Traduction]

**Le vice-président:** Le ministère croit-il que ses inspecteurs ont effectivement certifié de tels instruments sans avoir fait des inspections appropriées?

**M. Armstrong:** Il y a eu des cas au cours des cent dernières années, monsieur le président, où des inspecteurs ont rédigé des certificats dans leur chambre d'hôtel. Cela ne se produit pas très souvent, mais c'est la raison pour laquelle cet article a été inclus dans la loi.

La dernière expression de cet article au sujet de normes locales rend obligatoire pour un inspecteur l'utilisation d'une norme dans toute inspection. Autrement dit, un test d'exactitude doit être effectué sur l'instrument. Dans bien des cas, un instrument est rejeté pour des raisons qui n'ont pas trait à son exactitude. Un test n'est pas exigé, et par conséquent l'utilisation des normes locales est superflue.

L'amendement conserve la nécessité d'utiliser les normes pendant le test d'exactitude si l'instrument est certifié, mais rend le test superflu pour un instrument rejeté.

Si je puis vous donner un exemple, monsieur le président, un inspecteur, lors de l'examen préliminaire d'une bascule pour véhicules à moteur, peut découvrir que le cadran est endommagé ou que la trappe en-dessous est pleine d'eau, ce qui signifie qu'elle n'est pas conforme aux règlements; il décide donc de rejeter l'instrument, et à juste titre. Toutefois, en raison de la façon dont l'article est rédigé à l'heure actuelle, il doit vider 1 000 livres du camion et les mettre sur la bascule, pour aucune raison, et ensuite les remettre dans le camion, ce qui prend beaucoup de son temps tout en étant coûteux pour le contribuable.

**Le vice-président:** Par conséquent, s'il y a des raisons évidentes pour rejeter l'instrument, vous le rejetez, et vous n'êtes pas tenu de lui faire passer le dernier test pour prouver qu'il ne fonctionne pas?

**M. Armstrong:** Précisément. Un inspecteur pourrait rejeter l'instrument pour quelque raison que ce soit même s'il est conforme à la norme locale.

**M. Armstrong:** C'est exact, oui.

**Le vice-président:** L'état de l'instrument pourrait être tel qu'il ne devrait pas être approuvée mais il peut toujours à ce moment particulier donner une lecture correcte.

**M. Armstrong:** Il pourrait être utilisé d'une manière frauduleuse, par exemple, même si l'instrument fonctionnait bien.

**Le vice-président:** Je n'y vois rien de mal.

Est-ce accepté, honorables sénateurs?

**Des voix:** Accepté.

**Le vice-président:** La dernière question à traiter est l'annexe I. On y dit:

Rubrique 1. Le seul amendement ici est l'insertion du terme «is»?

**M. Bertrand:** Oui, monsieur, c'est le seul. Dans les annexes, nous traitons d'amendements très mineurs, de routine, comme les erreurs de grammaire ou les changements de noms ici et là.

**Le vice-président:** On trouve ensuite ceci:

## [Text]

Item 5. Is the insertion of the word "the" in lines 3 and 9 the only changes, and if so, why are they necessary?

**Mr. Bertrand:** The answer is yes, these are the only changes, and they are only to make clearer the meaning of the section and what sentences we refer to.

**The Deputy Chairman:** The next one is:

Item 7. What is the significance of this item?

**Mr. Bertrand:** It concerns the Canadian and British Insurance Companies Act where the word "made" was missing. That is on page 44.

**Senator Neiman:** It is simply clarifying the text?

**Mr. Bertrand:** That is right.

**The Deputy Chairman:** The next is:

Item 8. Clause 4. Why is it necessary to designate the president and each other member instead of saying all members?

**Mr. Bertrand:** I would say, Mr. Chairman, that this is the way the statutes are drafted.

**The Deputy Chairman:** Where is that one?

**Mr. Bertrand:** This is on page 45, and it states:

The president, the vice-president and each other member of the Commission shall be appointed for a term not exceeding seven years.

Senator Smith suggests that it might have read that the members of the Commission shall be appointed for a term not exceeding seven years.

**The Deputy Chairman:** Is someone appointed as the president or vice-president? Is that part of the appointment, or is he selected?

**Mr. Bertrand:** As president, sir.

**The Deputy Chairman:** I think it could be left the way it is.

**Mr. Bertrand:** Mr. Laurin, would you like to say something on this?

**Mr. Laurin:** Perhaps the answer to Senator Smith's question lies in the fact that the amendments in Schedule 1 are amendments to the English version only of statutes. Similarly, the amendments in Schedule 2 are amendments to the French version of statutes.

Here the amendment that Senator Smith has pointed out refers to the word "président" which appears in the French version, and the intention is to make a correction only to the English language of the act and not to rearrange the whole section.

Perhaps the section could have been worded the way Senator Smith suggests, but here the objective of the proposal is to make an amendment to the English version only of the act and not to both versions.

**Senator Langlois:** To make the English coincide with the French?

## [Traduction]

Rubrique 5. Est-ce que l'insertion du terme «the» aux lignes 8 et 9 constitue les seuls changements, et dans l'affirmative, pourquoi sont-ils nécessaires?

**M. Bertrand:** La réponse est oui; il s'agit des seuls changements et ils ne sont apportés que pour éclaircir la signification de l'article et préciser à quelle phrase nous faisons allusion.

**Le vice-président:** La prochaine question est ainsi formulée:

Rubrique 7. Quelle est l'importance de cette rubrique?

**M. Bertrand:** Elle a trait à la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques où le terme «made» manquait. C'est à la page 44.

**Le sénateur Neiman:** Il ne fait que clarifier le texte.

**M. Bertrand:** C'est juste.

**Le vice-président:** La prochaine rubrique est celle-ci:

Rubrique 8. Article 4. Pourquoi est-il nécessaire de désigner le président et chacun des autres membres au lieu de dire tous les membres?

**M. Bertrand:** Je dirais, monsieur le président, que c'est de cette façon que les statuts sont rédigés.

**Le vice-président:** Où retrouve-t-on cette formulation-ci?

**M. Bertrand:** A la page 45; on y dit:

*The president, the vice-president and each other member of the Commission shall be appointed for a term not exceeding seven years.*

Le sénateur Smith suggère qu'on aurait pu rédiger ainsi le passage: «That the members of the Commission shall be appointed for a term not exceeding seven years.»

**Le vice-président:** Quelqu'un est-il nommé président ou vice-président? Cela fait-il partie de la nomination ou faut-il procéder par une élection?

**M. Bertrand:** Au poste de président, oui.

**Le vice-président:** Je crois qu'on pourrait laisser le texte sous sa forme actuelle.

**M. Bertrand:** Monsieur Laurin, aimeriez-vous dire quelque chose à ce sujet?

**M. Laurin:** On pourrait peut-être répondre à la question du sénateur Smith en disant que les amendements de l'annexe 1 sont des amendements à la version anglaise uniquement du statut. Pareillement, les amendements à l'annexe 2 sont des amendements à la version française uniquement de la Loi.

L'amendement qu'a souligné le sénateur Smith a trait aux termes «président» qui figure dans la version française, et nous voulons apporter des corrections à la version anglaise de la Loi et non pas reformuler l'article tout entier.

Il aurait peut-être pu être libellé de la façon dont le sénateur Smith le suggère, mais ici l'objectif de la proposition est d'apporter un amendement à la version anglaise uniquement de la Loi et non pas aux deux versions.

**Le sénateur Langlois:** Pour que la version anglaise coïncide avec la version française.

*[Text]*

**Mr. Bertrand:** The reason, Senator Langlois, was to avoid the terms "chairman" and "vice-chairman" to which groups objected and to make it more consistent in both languages.

**Senator Neiman:** I think if we used the other wording it would also have a different effect, too, because an ordinary member could be appointed for seven years, and then some time during that seven years he could be promoted to vice-president or president and would only serve out the seven-year term.

**Hon. Senators:** Agreed, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, so far as I am concerned, that concludes our deliberations this morning, with the brief exception of the four additional matters which were put before us, one of which we have already dealt with, and if there are no questions raised with respect to any of the others I suggest we include them in our report and approve them.

**Senator Langlois:** I so move, Mr. Chairman.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much for your attendance and your patience this morning, honourable senators. I am happy that you provided a quorum, because we were able to complete, and rather neatly I may say, a piece of work that might otherwise have been hanging over our heads for a long time to come. Thank you very much.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**M. Bertrand:** On voulait, sénateur Langlois, éviter les termes «chairman» et «vice-chairman» à laquelle des groupes s'objectaient et les rendre plus cohérents dans les deux langues.

**Le sénateur Neiman:** Je crois que si nous utilisons l'autre libellé, nous donnerions aussi un effet différent, parce qu'un membre ordinaire pourrait être nommé pour un mandat de sept ans et ensuite au cours de ces sept années, il pourrait être promu au poste de vice-président ou de président, sans obtenir une prolongation au mandat de sept années.

**Des voix:** Accepté, Monsieur le président.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs quant à moi, ceci conclut nos délibérations de ce matin avec la brève exception des quatre questions additionnelles qui nous ont été présentées, dont l'une avait déjà été traitée, et s'il n'y a pas d'autres questions en ce qui a trait aux autres questions, je propose que nous les incluions dans notre rapport et les approuvions.

**Le sénateur Langlois:** Je présente cette motion, Monsieur le président.

**Des voix:** Accepté.

**Le vice-président:** Je vous remercie beaucoup de votre présence et de votre patience ce matin, honorables sénateurs. Je suis heureux que vous ayez formé un quorum, parce que nous avons pu terminer, et tôt et assez bien si je puis dire, un travail qui aurait pu autrement être suspendu longtemps au-dessus de nos têtes. Merci beaucoup.

Le Comité suspend ses travaux.





---

*Department of National Health and Welfare:*

Mr. J. Wilkes, Chief, Legislation and Liaison, Income Security Program;

Mr. Walter Maszczak, Chief of Drug Regulatory Affairs Division.

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. J. Armstrong, Chief of Weights and Measures, Legal Metrology;

Mr. F. H. Sparling, Director, Corporations Branch.

*Canada Mortgage & Housing Corporation:*

Mr. Robert Fowler, Director, Legal Services.

*Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social:*

M. J. Wilkes, chef, Législation et Liaison, programmes de la sécurité du revenu;

M. Walter Maszczak, chef de la Division de la réglementation des drogues.

*Ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. J. Armstrong, chef de la Division des poids et mesures, métrologie légale;

M. F. H. Sparling, directeur, Direction des Corporations.

*Société canadienne d'hypothèques et de logement:*

M. Robert Fowler, directeur, service juridique.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Justice, Legislation Section:*

Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Chief Legislative Counsel;  
Mr. G. Laurin, Legislative Counsel.

### *Legal Services:*

Mr. Harry McDonald, Director, (Department of Insurance);  
Mr. Carl Rosen, Director, (Statistics Canada);  
Mr. Denis Bouffard, Legal Counsel, (Department of Labour);  
Mr. Tom Barton, Legal Counsel, (Crown Assets Disposal Corporation);  
Mr. Barry Torno, Legal Counsel, (Department of Consumer & Corporate Affairs);  
Miss Heather Black, Legal Counsel, (Department of National Health and Welfare);  
Mr. Gilbert Miville-Deschênes, Legal Counsel, (Employment and Immigration Commission);  
Mrs. Ginette Williams, Legal Counsel, (Department of National Health and Welfare).

### *Ministère de la Justice, Section de la législation:*

M. Gérard Bertrand, c.r., premier conseiller législatif;  
M. G. Laurin, avocat conseil.

### *Services juridiques:*

M. Harry McDonald, directeur, (Département des assurances);  
M. Carl Rosen, directeur, (Statistique Canada);  
M. Denis Bouffard, avocat conseil, (ministère du Travail);  
M. Tom Barton, avocat conseil, (Corporation des dispositions des biens de la Couronne);  
M. Barry Torno, avocat conseil, (ministère de la Consommation et des Corporations);  
M<sup>lle</sup> Heather Black, avocat conseil, (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social);  
M. Gilbert Miville-Deschênes, avocat conseil, (Commission de l'Emploi et de l'Immigration);  
M<sup>me</sup> Ginette Williams, avocat conseil, (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social).

*(Continued on the previous page)*

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980

3/ SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Wednesday, December 10, 1980

Le mercredi 10 décembre 1980

Issue No. 8

Fascicule n° 8

**Complete Proceedings on:**

Bill S-16, "An Act respecting the  
President of the Lethbridge Stake  
of the Church of Jesus Christ of  
Latter-day Saints"

**Seul et unique fascicule sur:**

Bill S-16, «Loi concernant le  
Président de la Division de  
Lethbridge de l'Église de Jésus-  
Christ des saints des derniers jours»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

*Errata*

Issue No. 5, page 5:4—In the French text, the second line should read as follows:

Le jeudi 13 novembre 1980.

In the French text, the last word of the first paragraph should read as follows:

(*vice-président*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

\* *Membres d'office*

(Quorum 5)

*Errata*

Fascicule n° 5, page 5:4—Dans le texte français, la deuxième ligne devrait se lire comme suit:

Le jeudi 13 novembre 1980.

Dans le texte français, le dernier mot du premier paragraphe devrait se lire comme suit:

(*vice-président*)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, December 2, 1980:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Manning, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill S-16, intituled: "An Act respecting the President of the Lethbridge Stake of the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Manning, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Molson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 2 décembre 1980:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Manning, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le Bill S-16, intitulé: «Loi concernant le Président de la Division de Lethbridge de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Manning, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Molson, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 10, 1980  
(16)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:50 p.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Donahoe, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Deschatelets, Donahoe, Flynn, Frith, Lapointe, Leblanc, Neiman and Nurgitz. (8)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator van Roggen. (1)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witness:*

Mr. Samuel R. Baker, Solicitor for the petitioner.

The Committee examined Bill S-16, intituled: "An Act respecting the President of the Lethbridge Stake of the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints".

The Honourable Senator Manning, *Sponsor of the Bill in the Senate*, and Mr. Samuel R. Baker answered questions.

On motion by the Honourable Senator Flynn, it was *Resolved* to report the Bill without amendment.

At 5:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 DÉCEMBRE 1980  
(16)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 50 sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Deschatelets, Donahoe, Flynn, Frith, Lapointe, Leblanc, Neiman et Nurgitz. (8)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur van Roggen. (1)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoin:*

M. Samuel R. Baker, procureur du pétitionnaire.

Le Comité étudie le bill S-16, intitulé: «Loi concernant le Président de la Division de Lethbridge de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours».

L'honorable sénateur Manning, *Parrain du bill au Sénat*, et M. Samuel R. Baker répondent aux questions.

Sur motion de l'honorable sénateur Flynn, il est *décidé* de faire rapport du bill sans amendement.

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 11, 1980

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-16, intituled: "An Act respecting the President of the Lethbridge Stake of the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints", has, in obedience to its Order of Reference of Tuesday, December 2, 1980, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Richard A. Donahoe

*Deputy Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 11 décembre 1980

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déferé le Bill S-16, intitulé: «Loi concernant le Président de la Division de Lethbridge de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours», a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 2 décembre 1980, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 10, 1980

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5 p.m. to study the subject matter of Bill S-16, respecting the President of the Lethbridge Stake of the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** We are met here this afternoon to give our consideration to Bill S-16, an Act respecting the President of the Lethbridge Stake of the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints. We have with us Mr. Samuel R. Baker, who is the solicitor for the petitioner. The sponsor of the bill, Senator Manning, is here on my right, and we might by asking Senator Manning if he would make some introductory remarks about Mr. Baker. Then we will call on Mr. Baker and proceed with our consideration.

**Senator Manning:** Honourable senators, I assume you have had the opportunity to peruse Bill S-16, which, as you realize, simply replaces an act passed by Parliament over half a century ago, which required updating.

As the chairman has said, we have with us today Mr. Baker, who is not only counsel for the Mormon Church, which is asking for the passage of this bill, but is also a bishop of the church in Toronto. He not only has a legal knowledge that you might wish to draw on, but also, as a bishop of the church, he is in a position to give any information that bears on that aspect.

Mr. Chairman, I think the best thing to do is to have Mr. Baker tell you the outline and purpose of the bill, following which honourable senators will undoubtedly wish to ask questions.

**Mr. Samuel R. Baker, Solicitor for the Petitioner:** Mr. Chairman and honourable senators, Senator Manning has very effectively outlined the purpose of the bill, both in his remarks here and in his speech, which appears in the *Debates of the Senate* of December 2, 1980, at page 1339.

I might indicate to you that, apart from what one might call the general archaic character attributable to the present act of incorporation, the technical problems we had with it may be found mainly in section 4. I think Mr. du Plessis has distributed copies of the present act to you. Section 4 has an introduction and four paragraphs, (a), (b), (c) and (d). In particular, you will notice in paragraph (d) a restriction of \$5 million on the value of the real estate that may be held by this corporation. I have been asked on several occasions what the origin of that restriction is, but I have not been able to determine it. It has something to do, I am sure, with a traditional prejudice in English law against an unlimited right on the part of charitable corporations to hold land a prejudice which, I think, is now out of date and no longer applicable.

Another area that also could raise problems focusses on paragraph (b), which, coupled with the introduction, states

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 10 décembre 1980

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier le bill S-16, concernant le président de la division de Lethbridge de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Nous nous réunissons cet après-midi pour étudier la teneur du bill S-16, Loi concernant le président de la division de Lethbridge de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours. Nous avons parmi nous M. Samuel R. Baker, avocat du requérant, celui qui présente ce bill, le sénateur Manning, est à ma droite ici et nous commencerons peut-être par lui demander quelques mots d'introduction concernant M. Baker, qui viendra ensuite témoigner, après quoi la discussion sera ouverte.

**Le sénateur Manning:** Honorables sénateurs, je pense que vous avez eu le temps d'étudier la teneur du bill, qui ne fait que remplacer une loi, adoptée par le Parlement il y a plus d'un demi-siècle, qui demandait à être remise à jour.

Comme l'a dit votre président, Baker est parmi nous aujourd'hui, il est non seulement l'avocat de l'Église des Mormons, qui demande que ce bill soit adopté, mais il a également rang d'évêque à Toronto. Il est donc au fait des questions juridiques que vous pourriez débattre ici, mais de plus, en tant qu'évêque de cette Église, il est à votre disposition pour tout renseignement concernant cet aspect de la question.

Monsieur le président, je pense que la meilleure façon de procéder est de donner la parole à M. Baker qui va dresser un tableau général du bill et de ses objectifs, ce qui amènera sans doute les sénateurs à vouloir vous poser des questions.

**M. Samuel R. Baker, avocat du requérant:** Monsieur le président, honorables sénateurs, le sénateur Manning a fort bien décrit l'intention générale du bill, non seulement dans ses quelques mots d'introduction ici mais aussi les quelques remarques qu'il a faites à la page 1339 des *Débats du Sénat* du 2 décembre 1980.

En dehors du caractère évidemment quelque peu vieilli de la loi, permettez-moi de vous dire qu'elle pose un certain nombre de problèmes d'application dus essentiellement à l'article 4. Je pense que M. Duplessis vous a distribué des exemplaires de la loi en vigueur. Cet article est fait d'une introduction et de quatre alinéas a), b), c) et d). Vous remarquerez en particulier que l'alinéa d) fixe un plafond de \$5 millions aux biens immobiliers détenus par la Société. On m'a demandé plusieurs fois quelle était la raison de ce plafond, sans que je puisse répondre. Je crois qu'il faut remonter à un préjugé de la coutume britannique, contre le droit illimité d'organisations de charité à détenir des biens immobiliers, préjugé qui me semble maintenant dépassé et qui ne se justifie plus.

Une autre disposition qui peut éventuellement poser des problèmes, est celle de l'alinéa b), qui, de même que l'introduc-



[Text]

that lands not immediately necessary for the actual "use and occupation of the Corporation" might not be held for a period in excess of fifteen years. That again is a restriction which appears to make no sense at all, and its origin remains obscure.

This corporation, although it is located in the city of Lethbridge, Alberta, is the corporate entity that has been utilized, by and large by the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints to hold its church properties in Canada. Accordingly, limitations of this nature are entirely inappropriate, and, in fact, particularly in the case of the monetary limitation, they have undoubtedly been exceeded many years ago.

Accordingly, in consultation with the Parliamentary Counsel to the Senate, Mr. du Plessis, the amending bill was developed. We believe that it reflects modern concepts found in the new Canada Business Corporations Act, which eliminates the necessity for corporations to have specific objects and instead gives them the powers of a natural person. By incorporating these concepts, the bill serves to clear up the problems that I have indicated.

That is really all I would like to say by way of introduction. I am certainly prepared to attempt to respond to any questions.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Baker. Are there any questions?

**Senator Leblanc:** Do I understand that this is a non-profit corporation?

**Mr. Baker:** That is right.

**Senator Leblanc:** You probably make profits anyway. What do you do with the profits? Are they distributed among the other members?

**Mr. Baker:** I do not know of any profits that would be made. The corporation holds land and pays taxes on the land, but does not trade or carry on business of any nature. The only gain or realization that I can imagine would be on the resale of a parcel of real estate. Such resales are extremely rare. I know of only one in my own experience, and I have been general counsel to the corporation in eastern Canada for fifteen years. The mission president's home was moved from downtown Toronto to Brampton, and therefore we saw the church sell the downtown property. I can only assume that, if there was indeed a gain, those funds would revert to the charitable uses of the corporation, probably for reinvestment in additional properties as needed.

**Senator Leblanc:** At this time are you not planning to sell any parts of the land that you own?

**Mr. Baker:** Quite the contrary. The church is an expanding church and the trend is toward acquisition rather than divesture.

**Senator Leblanc:** Perhaps this is a technical point which Mr. du Plessis would be able to answer. Clause 1 says:

... his successors in office being residents in Canada, are hereby incorporated as a corporation sole.

[Traduction]

tion, stipule que les biens immobiliers qui ne sont pas immédiatement indispensables à la corporation pour son usage particulier, ne peuvent être détenus plus de quinze ans. Voilà donc encore une restriction qui semble dénuée de sens, et dont la raison reste quelque peu obscure.

Cette société, bien que située à Lethbridge en Alberta, est la forme de société à laquelle l'Église de Jésus Christ des saints des derniers Jours a eu recours pour l'administration de ses biens au Canada. Les restrictions auxquelles nous avons fait allusion sont donc tout à fait injustifiées et en fait, en ce qui concerne notamment le plafond des cinq millions, les limites ont été déjà dépassées il y a plusieurs années.

C'est ce qui explique qu'une nouvelle loi ait été rédigée, en accord avec le conseiller parlementaire du Sénat, M. Duplessis. Je pense que la nouvelle loi reflète mieux les conceptions modernes de la nouvelle Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, laquelle supprime la nécessité imposée à toute société d'avoir un but et lui accorde en revanche tous les pouvoirs dont dispose toute personne physique. En insérant ces données, le projet de loi règle les problèmes que nous avons indiqués.

Voilà tout ce que j'avais à dire en matière d'introduction. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le vice-président:** Je vous remercie, Monsieur Baker. Avez-vous des questions à poser?

**Le sénateur Leblanc:** S'agit-il donc bien d'une société à but non lucratif?

**M. Baker:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** Vous devez bien faire quelques bénéfices? Qu'en faites-vous? Sont-ils distribués aux sociétaires?

**M. Baker:** Je n'ai pas connaissance des bénéfices. La société possède des terres, paie des impôts fonciers, sans toutefois se livrer à aucun commerce, ni aucune activité à caractère commercial. Les seuls bénéfices que je puisse imaginer proviendraient de la vente d'une partie du patrimoine immobilier. Mais de telles ventes sont extrêmement rares. A ma connaissance il n'y en a eu qu'une seule, depuis que je suis l'avocat de la société dans l'est canadien, c'est-à-dire depuis 15 ans. Le domicile du président de la mission a été transféré de Toronto à Brampton, ce qui a provoqué la décision de vendre les biens immobiliers situés dans la ville de Toronto. Je suppose que le produit de la vente, au cas où il y a eu bénéfice réalisé, a été reversé aux œuvres de charité de la société c'est-à-dire, au besoin, réinvesti dans l'acquisition de nouvelles propriétés.

**Le sénateur Leblanc:** Mais pour le moment, vous n'avez pas l'intention de revendre des terrains qui vous appartiennent?

**M. Baker:** Bien au contraire. Notre Église est en pleine expansion et la tendance actuelle est plutôt à l'achat qu'à la vente.

**Le sénateur Leblanc:** Ma question est un peu technique et je pense que M. Duplessis pourrait peut-être y répondre. À l'article 2, on peut lire:

... ses successeurs à cette fonction qui sont résidents du Canada, obtiennent par la présente le statut de corporation unipersonnelle.

[Text]

Is it not rather unusual to have people appointed as administrators of a corporation and not know who they are?

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** This is meant to cover the whole idea of continuity, which is the characteristic of a corporation sole. In other words, if the present incumbent of the position of president of the Lethbridge Stake dies and someone is appointed immediately to replace him, possibly on a temporary basis—

**Senator Leblanc:** Excuse me. He would be appointed by whom?

**Mr. du Plessis:** This would be done in accordance with the established practices and procedures of the church. All this clause does is ensure that the corporation continues, notwithstanding a change in the actual person occupying the position of president. Perhaps Mr. Baker has some comments to make on the actual process of choosing a successor, but the legal concept is one of perpetuity, and that is the real reason for creating a corporation sole.

**Senator Leblanc:** But it is rather unusual.

**The Deputy Chairman:** It is rather the same thing as our own Catholic archbishop.

**Senator Flynn:** In the province of Quebec the Archbishop of Quebec is a corporation sole.

**The Deputy Chairman:** The Archbishop of Halifax is a corporation sole.

**Mr. du Plessis:** Another example is the sovereign in England. The Queen is a corporation sole, and so is the Governor General of Canada. In fact, this clause is based on section 1 of the Governor General's Act. We relied, to a great extent, on the wording of that act. Also, the Director, under the Veteran's Land Act, is a corporation sole for the purpose of acquiring, holding and conveying land under that act.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, we should describe this as a religious corporation. I can understand why the president would be the corporation and be succeeded by his successors, but I was a bit surprised to hear Mr. Baker say that he does not know why there is a limitation on the value of property or, in fact, the obligation to dispose of immovable property which is no longer necessary for the use of the church. I think you will find that in practically all legislation concerning mortmain corporations.

I know that in the province of Quebec all religious corporations have to dispose of surplus immovable property within a certain time. I can understand doing away with the maximum amount of value of immovable property, but I do not like the idea of accumulating indefinitely immovable property that is not needed for the purpose of the church. I have grave reservations on that.

**Senator Frith:** Which clause is that, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** It is in the present act.

[Traduction]

N'est-il pas rare qu'on ne connaisse pas le nom de personnes nommées administrateurs d'une société?

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** Il s'agit en fait ici de donner forme à l'idée de continuité, caractéristique d'une corporation unipersonnelle. En d'autres termes, si le titulaire actuel du poste du président de la division ecclésiastique de Lethbridge meurt et qu'il est remplacé immédiatement, éventuellement à titre provisoire . . .

**Le sénateur Leblanc:** Permettez-moi une question, par qui serait-il désigné à ce poste?

**M. du Plessis:** Ceci serait fait en accord avec les pratiques et les procédures de cette Église. L'article garantit simplement que la société continue d'exister, en dépit du changement du président. M. Baker pourra peut-être nous éclairer sur la procédure utilisée actuellement en matière de choix pour la succession, mais d'un point de vue strictement juridique, il s'agit d'assurer la continuité, et c'est là tout l'avantage qu'il y a à constituer une corporation unipersonnelle.

**Le sénateur Leblanc:** Cela n'est tout de même pas une pratique très courante.

**Le vice-président:** Je crois que c'est à peu près ce qui se passe pour les archevêques de notre Église catholique.

**Le sénateur Flynn:** Dans la province du Québec, l'archevêque de Québec est une corporation unipersonnelle.

**Le vice-président:** Même chose pour Halifax.

**M. du Plessis:** On peut citer d'autres exemples, comme le souverain en Angleterre, le gouverneur général au Canada, qui sont des corporations unipersonnelles. En fait, cet article est conforme à l'article 1 de la Loi sur le gouverneur général. Je dois dire que cette loi nous a servi de modèle. Il en est de même du directeur, aux termes de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, qui est une corporation unipersonnelle lorsqu'il s'agit d'acquérir, de détenir ou de céder des biens immobiliers conformément à cette loi.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je crois qu'il faudrait décrire cette corporation comme congrégation religieuse. Je comprends très bien que le président puisse être une société et qu'il ait des successeurs, mais j'ai été quelque peu surpris d'entendre M. Baker nous dire qu'il ne sait pas pourquoi il y a une limitation imposée à la valeur des propriétés, ou même obligation de se séparer des biens immobiliers qui ne sont plus strictement nécessaires à l'Église. Parce qu'en fait, vous trouvez ce genre de restrictions dans toute la législation régissant les personnes de mainmorte.

Je sais que dans la province de Québec, les congrégations religieuses doivent se défaire de cet excédent de propriétés immobilières, dans un délai fixé. Je suis d'accord avec l'idée d'une valeur maximum assignée aux propriétés immobilières, mais ne peux accepter l'idée d'accumuler ces biens immobiliers indéfiniment alors que l'Église n'en a pas besoin. J'y suis totalement opposé.

**Le sénateur Frith:** De quel article s'agit-il sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Cela se trouve dans la loi en vigueur.



## [Text]

**Senator Neiman:** Do not other religious organizations accumulate property in the same way? Certainly the Catholic Church and the Anglican Church own many properties that are not being used for religious purposes.

**Senator Flynn:** The principle is certainly in the Quebec legislation. I do not know about other legislation, but the principle that you cannot indefinitely keep immovable property that is not required by the church is there, the idea being that a mortmain corporation is accumulating immovable property when it is not necessary. It is easy for a mortmain corporation to hang on to immovable property. The principle for that has always been followed. Personally, I think it is a sensible prohibition, so that a church cannot indefinitely keep immovable property it does not need for its immediate purpose. Apparently, from what you said, you have fifteen years to dispose of it.

**Mr. Baker:** Let me indicate to you an area which was of concern to us in connection with that section. The church is very active in the area of social welfare; it owns farmlands and orchards, the produce of which is actually funnelled into what is referred to as a Bishops storehouse, and is distributed to welfare recipients.

**Senator Flynn:** You have no problem there.

**Mr. Baker:** These are not commercial enterprises. However, as lawyers, there was a question in our minds as to whether or not the section would extend to those kinds of properties; that is, the allowable uses would extend to those types of properties and not only to church meeting houses, for example. You might say that there is no argument with the words "not required for the use and occupation" since no one "occupies" an orchard.

**Senator Flynn:** It seems to me that what you are describing now could be for the purposes of the church. My problem is to find where the purposes of the church are defined in the bill. You do not even say in the bill that you are incorporated as a church for the normal business of a church or religious purposes, which may, incidentally, have a social aspect.

**Mr. Baker:** This is not the church. This is a corporation incorporated solely for the purpose of holding lands for the uses of the church. The church itself is not a corporation. It has various ecclesiastical divisions and subdivisions.

**Senator Flynn:** If that is so, why do you not mention that in the bill? You say the purpose of the legislation is to hold property for the church.

**Mr. Baker:** Yes.

**Senator Flynn:** Normally that should be in the bill.

**Senator Leblanc:** That is not indicated anywhere in the bill. Do you hold the land for the church?

**The Chairman:** Section 3 of the act states:

## [Traduction]

**Le sénateur Neiman:** N'existe-t-il pas d'autres organisations religieuses qui accumulent elles aussi des biens? L'Église catholique et l'Église anglicane, sont propriétaires de biens qui ne sont pas strictement utilisés à des fins religieuses.

**Le sénateur Flynn:** Pour cela on peut se référer à la législation du Québec. Je ne connais pas les autres lois provinciales, mais il y est bien question de ce principe interdisant d'accumuler des biens immeubles qui ne soient pas strictement indispensables à l'Église. Il s'agit donc d'une société de mainmorte qui accumulerait des biens immeubles sans que ce ne soit justifié. Il est facile en effet pour ce genre de société de conserver des biens immobiliers. Ce principe a toujours été suivi. Personnellement, je crois que l'interdiction a un sens, et qu'il n'est pas possible d'accumuler des biens immeubles indéfiniment alors que l'Église n'en a pas un besoin immédiat. Si je vous ai bien compris, vous avez quinze ans pour vous en défaire.

**M. Baker:** Permettez-moi de citer ici un cas, qui est en rapport avec cet article. Notre église est très active dans le domaine de l'assistance sociale, elle possède des terres agricoles et des vergers, le produit en étant acheminé vers ce que nous appelons le Bishops Storehouse (la réserve de l'évêché). Ce sont ensuite des assistés sociaux qui en profitent.

**Le sénateur Flynn:** Donc dans ce domaine, pas de problème.

**M. Baker:** Il ne s'agit pas d'entreprises commerciales. Mais bien sûr, en tant qu'homme de loi, nous nous posons la question de savoir si cet article devrait s'appliquer à ce genre de biens c'est-à-dire que les dispositions autorisées s'appliqueraient à ce type de biens, et non seulement, par exemple, à des salles de réunions. Et en effet, si l'on s'en réfère aux termes «n'est pas requis pour l'usage et l'occupation de la Corporation», personne en fait n'occupe les vergers.

**Le sénateur Flynn:** Le cas décrit me semble bien être celui d'une utilisation faite par l'Église. Maintenant, évidemment, il faudrait trouver ces termes définis dans le bill. Or, le projet de loi ne mentionne même pas que l'église est constituée en société dans l'intention de poursuivre les activités normales et religieuses d'une Église, lesquelles peuvent éventuellement présenter des aspects sociaux.

**M. Baker:** Il ne s'agit pas de l'Église. Il s'agit d'une société constituée uniquement pour détenir des biens immeubles utilisés par l'Église. L'Église en elle-même n'est pas une société. Elle est faite de diverses divisions et sub-divisions ecclésiastiques.

**Le sénateur Flynn:** S'il en est ainsi, pourquoi ne le mentionnez-vous pas clairement dans le bill? Vous nous dites ici que l'objet de cette loi est de permettre à l'Église de détenir des biens.

**M. Baker:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Le bill devrait alors en porter mention.

**Le sénateur Leblanc:** Cela n'est indiqué nulle part dans le bill. Détenez-vous ces biens immeubles pour le compte de l'Église?

**Le président:** On peut lire à l'article 3 de la loi:



## [Text]

The Corporation may purchase, receive and hold property of any and every kind of the uses and purposes of the Church of Jesus Christ of Latter-day-Saints.

**Senator Flynn:** Where do you find that?

**The Chairman:** Section 3 of the act.

**Senator Flynn:** I know that, but I am looking for that in the bill.

**The Chairman:** There is no reference to that in the bill.

**Mr. du Plessis:** May I make one comment? The reason there is no such reference is that in clause 3 the corporation is given "the rights, powers and privileges of a natural person", and, of course, a natural person can purchase, receive and hold property of any and every kind.

**Senator Flynn:** Yes, but in this particular case this corporation could hold property for a non-religious corporation.

**Senator Leblanc:** If it can do that, why should it be a non-profit organization?

**The Chairman:** The bill does seem to give the president corporate powers that are not limited to the service of the church.

**Senator Flynn:** That is right.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, in the preamble, paragraph (c) states:

that it is desirable to repeal and replace the said Act in order to revise the constitution of the corporation and provide for the better management and control of the property, affairs and interests in Canada of the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints;

**Senator Flynn:** We know why the bill is before us, but that is not part of its operative clauses.

**Senator Manning:** Is Senator Flynn's question not answered, at least in part, by clause 4 of the bill, which states:

The Corporation shall be conducted and operated in such a manner that no part of the net earnings of the Corporation enures to the benefit of any person for profit and no part of the property of the Corporation is used for a purpose other than a purpose directly relating to or connected with the Church of Jesus Christ of Latter-day Saints.

Is that not the restrictive clause?

**Senator Neiman:** I believe so.

**Senator Leblanc:** That is a good point.

**Senator Manning:** I think that that really covers the point raised by Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Yes, I think so.

**Senator Leblanc:** It directly links the corporation that we are now asked to establish with the church itself.

**Senator Flynn:** I think that covers that point. The only reason I raised that question was the release from the restric-

## [Traduction]

La Corporation peut acheter, recevoir et détenir des biens de toute nature pour les usages et les projets de la Church of Jesus Christ of Latter-day-Saints . . .

**Le sénateur Flynn:** Où cela se trouve-t-il?

**Le président:** A l'article 3 de la loi.

**Le sénateur Flynn:** Je sais, mais c'est justement ce que je cherche dans le bill.

**Le président:** Il n'y en a pas trace dans le bill.

**M. du Plessis:** Puis-je faire une remarque? Cela s'explique par le fait qu'à l'article 3, la société dispose des «droits des pouvoirs et des privilèges d'une personne physique» qui, bien sûr, peut acheter, recevoir et détenir des biens de toute nature.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais dans ce cas particulier, cette société pourrait détenir des biens pour le compte d'une société non religieuse.

**Le sénateur Leblanc:** Dans ce cas, pourquoi devrait-elle être une organisation à but non lucratif?

**Le président:** Le bill semble doter le président de pouvoirs administratifs qui ne se limiteraient pas à servir l'Église.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, dans le préambule, à l'alinéa c) on peut lire:

c) qu'il est souhaitable d'abroger ladite loi et de la remplacer par une autre afin de réviser la constitution de la corporation et de mieux gérer et contrôler les biens, les opérations et les intérêts au Canada de l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours;

**Le sénateur Flynn:** Nous savons pourquoi le bill a été déposé, mais cet article ne rend pas compte de la raison essentielle.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, l'article 4 du bill ne répond-il pas à la question posée par le sénateur Flynn? :

4. La Société est dirigée et gérée de façon qu'aucune fraction de ses gains nets ne soit lucrative pour quiconque et qu'aucun de ses biens ne soit utilisé à une fin qui n'a pas directement trait à l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours.

N'est-ce pas précisément une clause restrictive?

**Le sénateur Neiman:** Je pense que si.

**Le sénateur Leblanc:** Voilà un point intéressant.

**Le sénateur Manning:** Je crois que cela répond précisément à la question du sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Je le crois aussi.

**Le sénateur Leblanc:** Voilà qui met donc directement en rapport la société que l'on nous demande de constituer avec l'Église elle-même.

**Le sénateur Flynn:** Je pense effectivement que cette disposition y pourvoie. La seule raison de ma question concernait le

[Text]

tions to hold indefinitely property that is not needed for the purposes of the corporation.

**Senator Manning:** On the point Senator Flynn raises, I wonder if that provision—which I gather from his remarks is prominent in Quebec law—is prominent in other parts of the country.

**Senator Flynn:** I was questioning Mr. du Plessis on that, but I think the chairman must have seen that in the province of Nova Scotia.

**The Chairman:** I can remember it from the time we incorporated the Catholic Archdiocese. I cannot recall that there is such a limitation, but I do believe there is a requirement that properties held must be for the use of the church.

**Senator Deschatelets:** If an organization is linked with a church it cannot be limited easily, because many of these lands or properties may be transmitted by will from different persons to the church.

**Senator Flynn:** Sure.

**Senator Deschatelets:** You can dispose of them or keep them, if you think it will serve the purpose of your organization.

**Senator Flynn:** All religious corporations in Quebec, even if they receive immovable property, through a will or otherwise, must dispose of the property if it is not needed for the purposes of the corporation, and they must do so within a given time. In the present legislation governing the church in question, the provision is for fifteen years.

**Senator Deschatelets:** Is there any public legislation obliging them to sell within a period of fifteen years?

**The Chairman:** There is under the present act. Their present act of incorporation requires them to do just that.

**Senator Deschatelets:** I am referring to the bill. If we pass the bill that restriction will be removed so that they can keep the land or the property for more than fifteen years. Is there any public legislation, either municipal or provincial or otherwise, which would oblige them—

**The Chairman:** That would apply to all corporations of this type.

**Senator Flynn:** There may be no general legislation federally, but I think that provision would be there in all cases where you have the incorporation.

**Senator Manning:** I can only speak for Alberta, but the churches incorporated in Alberta can own all the property they like. Admittedly, the incorporation is not quite the same as in this case, because here you are incorporating an individual, but the purpose is the same. The churches incorporated in Alberta can own all the property they like. There is no time limit in which they have to dispose of the property. The only thing is, if they acquire property that has a commercial use and is so used, that then prejudices and jeopardizes their standing as a non-profit organization. They are precluded from doing that by that provision. There is no requirement, however, that they

[Traduction]

fait de supprimer les restrictions au droit de propriété indéfini dans le temps, lorsque celle-ci ne serait pas nécessaire à la société dans la poursuite de ses objectifs.

**Le sénateur Manning:** En ce qui concerne la question du sénateur Flynn, je me demande si cette disposition, dont je pense d'après ses remarques qu'elle est centrale dans la loi du Québec, l'est aussi ailleurs au Canada?

**Le sénateur Flynn:** C'est justement ce que je demandais à monsieur du Plessis, mais je crois que, d'après le président, le même cas se pose en Nouvelle-Écosse.

**Le président:** Je m'en souviens lorsque nous avons constitué l'archidiocèse catholique en société. Je n'ai pas souvenir d'une telle limitation, mais je crois bien que les propriétés détenues devaient être utilisées dans le cadre des activités de l'Église.

**Le sénateur Deschatelets:** Si une société a des liens avec une Église, la limite n'est pas facile à établir, étant donné que de nombreuses propriétés ou terres, peuvent être cédées à l'Église par des particuliers.

**Le sénateur Flynn:** Bien sûr.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous pouvez donc les garder, ou vous en débarrasser, suivant que ces biens servent l'objet de votre société.

**Le sénateur Flynn:** Toutes les congrégations religieuses du Québec, doivent se débarrasser des biens qui leur sont légués, par testament ou autre, si ces biens ne correspondent pas à la définition de la congrégation. Le délai est même prescrit. Dans la loi en vigueur concernant cette Église-ci, le délai est de quinze ans.

**Le sénateur Deschatelets:** Y a-t-il une loi de caractère public qui les oblige à vendre dans un délai de quinze ans?

**Le président:** La loi actuelle le prévoit. Cette loi, constituant l'Église en société, le stipule en toute lettre.

**Le sénateur Deschatelets:** Mais c'est du bill que je parle; si le projet de loi est adopté, cette restriction sera supprimée, si bien que des terres ou des biens immeubles pourront être détenus au-delà de quinze ans. Existe-t-il une loi de caractère public, municipal ou provincial ou autre, qui les obligerait...

**Le président:** Cette loi s'appliquerait à toutes les sociétés du même genre.

**Le sénateur Flynn:** Il n'existe peut-être aucune loi fédérale de caractère général, mais je crois que cette disposition serait là dans tous les cas où il s'agirait de constituer une organisation religieuse donnée en société.

**Le sénateur Manning:** Je ne connais que le cas de l'Alberta, mais les Églises qui y sont constituées en société peuvent être propriétaires sans restriction. De fait, la constitution en société n'est donc pas tout à fait la même dans ce cas-ci, parce qu'ici il s'agit de constituer une personne physique en société, même si l'objet est le même. Je dis donc que les Églises de l'Alberta qui sont constituées en société peuvent détenir tous les biens immeubles qu'elles veulent. Pas question de délai pour se débarrasser de ces biens. La seule condition est qu'elles ne peuvent acquérir de biens commerciaux par destination, sous peine de perdre leur statut d'organismes à but non lucratif.



[Text]

must dispose of the property. They must use it for the purpose of the church and it must be non-profit; nobody must make money out of it.

**Senator Deschatelets:** Mr. Baker, I assume you are aware of the operations of the organization in question.

**Mr. Baker:** Yes.

**Senator Deschatelets:** Suppose your organization were to receive a property by will. If you did not need that property, you would sell it?

**Mr. Baker:** That would be the normal course of events; definitely, yes.

**Senator Deschatelets:** You only keep what you need.

**Mr. Baker:** That is correct.

**Senator Flynn:** If that is the case, why not simply keep the provision that is there now, that they would be forced to sell it within fifteen years?

**Senator Leblanc:** If they make any profit by selling land, that profit must be given back to the church or used for a charitable purpose.

**Mr. Baker:** Yes, that is right.

**Senator Lapointe:** Who is Mr. Matkin?

**Mr. Baker:** Heber Lamont Matkin is the incumbent of the ecclesiastical office of President of the Lethbridge Stake, or diocese, if you will, of the church in that area. It so happens that, with very limited exceptions, there are no professional clergy in the church. Mr. Matkin is a dentist, but he holds the office of President of the Lethbridge Stake, which is the equivalent of the Archbishop of the Diocese of either the Roman Catholic or the Anglican Church.

**Senator Frith:** On the question of the continuation of the restrictions, it seems to me that from a practical legal point of view the old section 4 was less restrictive than the new section 4. This may be an attempt to streamline the provisions of the act, but in so doing it has become more restrictive. Under the old provision you could let something go for fourteen years, and eleven months and then go in and occupy it for a month and thereby start another fifteen years. You cannot do that under the new provision.

**Senator Flynn:** If you withdraw the argument that the new section 4 is more restrictive than the old one I will withdraw my objection, because there is no obligation to sell any superfluous property there.

**Senator Frith:** Let me just read the clause:

The Corporation shall be conducted and operated in such a manner that no part of the net earnings of the Corporation ensures to the benefit of any person for profit and no part of the property of the Corporation is used for

[Traduction]

Cette disposition leur interdit ce genre d'acquisition. Mais en fait rien ne les oblige à céder ce type de biens. Ils doivent être utilisés dans le cadre des activités de l'Église, à titre non lucratif, sans bénéfice, aucun, pour personne.

**Le sénateur Deschatelets:** Je suppose, monsieur Baker, que vous avez connaissance des activités de l'organisation dont il est ici question.

**M. Baker:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Supposez que l'on vous lègue une propriété, dont votre société n'a pas besoin, la vendriez-vous?

**M. Baker:** Je pense que ce serait exactement ce qui se passerait, oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous ne gardez donc que ce dont vous avez strictement besoin.

**M. Baker:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, pourquoi donc ne pas maintenir cette disposition qui oblige l'organisation en question à se débarrasser de certains biens dans un délai de quinze ans?

**Le sénateur Leblanc:** S'il des bénéfices sont réalisés lors d'une vente de biens immeubles, ceux-ci doivent être reversés, à l'Église ou à des œuvres de charité.

**M. Baker:** C'est exact.

**Le sénateur Lapointe:** Qui est M. Matkin?

**M. Baker:** Heber Lamont Matkin est le titulaire du poste de Président de la division ecclésiastique de Lethbridge, ou du diocèse si vous voulez, de l'Église dans cette région. Il se trouve qu'à part quelques exceptions rares, notre Église n'emploie aucun clergé de formation ecclésiastique et M. Matkin est lui-même dentiste. Il occupe donc le poste de président, ce qui correspondrait au poste d'archevêque de diocèse dans l'église catholique ou dans l'église anglicane.

**Le sénateur Frith:** En ce qui concerne la prorogation de ces restrictions, il me semble que d'un point de vue strictement juridique, l'ancien article 4 était moins restrictif que le nouvel article 4. Peut-être s'agissait-il en fait de mieux redéfinir les dispositions de la loi, mais cela correspond à une limitation supplémentaire. L'ancien article 4 vous permettait par exemple de détenir un bien pendant quatorze années et onze mois d'en prendre ensuite possession pendant un mois puis de recommencer pendant quinze nouvelles années. Les nouvelles dispositions ne le permettent pas.

**Le sénateur Flynn:** Si vous retirez votre argument d'après lequel l'article 4 est actuellement plus restrictif que son prédécesseur, je retirerai mon objection, puisqu'il n'y a aucune obligation de vendre des biens non indispensables aux activités de l'Église.

**Le sénateur Frith:** Permettez-moi de relire cet article:

4. La Société est dirigée et gérée de façon qu'aucune fraction de ses gains nets ne soit lucrative pour quiconque et qu'aucun de ses biens ne soit utilisé à une fin qui n'a pas directement trait à l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours.



[Text]

a purpose other than a purpose directly relating to or connected with the Church.

We have all been talking about the non-use of the property, or the use of the property for other than religious purposes, but under the old section 4 you could use it for a non-religious purpose for fourteen years and eleven months. Under the new one, however, you have to use it continuously for that purpose; and, if you stop using it for that purpose you are in breach of clause 4.

**Mr. Baker:** The real purpose of the streamlining that was mentioned—which, indeed, is the object here—was to avoid the necessity of having undue concern about the definition of the words “use and occupation.”

**The Chairman:** In my view that concern is probably unjustified, if you think of those words in their legal sense. Certainly I would not have thought any real problem existed. I realize your view may be different.

**Mr. Baker:** We had some concern about the types of uses, as I indicated earlier.

**Senator Flynn:** If senator Frith is correct, you will have more problems with the new provision.

**The Chairman:** I don't know, Mr. Baker, what being a Mormon does to your conscience, but it seems to me you are being a little scrupulous.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, Bill C-10, respecting Canadian non-profit corporations, received first reading in April but has not yet been passed. I do not have a copy of the present legislation governing non-profit corporations, and I do not find the Canada Business Corporations Act at all helpful. However, in the bill that has had first reading and that covers only non-profit organizations there is a reference that constitutes a change in one sense, but the change says that a charitable corporation owns absolutely any property of any kind that is transferred to it or is otherwise vested in that corporation. That clause therefore refers to all kinds of property. I may say that I have some question with regard to that clause as a whole.

There is another clause, however, that provides, with regard to any profits or accretions to the value of the property of the corporation, that everything is used for the benefit of its members within a charitable corporation. As I say, I do not have the present legislation before me. Certainly we will have a blanket act that will cover the conduct of charitable corporations generally, and in which these concerns will be covered.

**Senator Flynn:** That is what I wanted to find out.

**Mr. du Plessis:** I have just been looking at part III of the present law covering charitable corporations, namely, the Canada Corporations Act, which consists mainly of two sections, and I cannot find anything in the act that would place a restriction on the holding of property. It seems that those corporations that are created for national, religious, philanthropic, charitable, scientific or other like objects are all in the same category, and there does not seem to be any restriction on the holding of property.

[Traduction]

Nous étions tous en train de parler de l'utilisation ou de la non-utilisation de ces propriétés à des fins autres que religieuses, mais l'ancien article 4 vous permettait de les utiliser à des fins non religieuses pour une période de quatorze années et onze mois. Le nouvel article, toutefois, prescrit que vous en fassiez un usage continu à des fins religieuses; mais si vous arrêtez d'en faire usage à cette fin, vous tombez sous le coup de l'article 4.

**M. Baker:** Ce remaniement, de la loi, a en fait pour objectif d'éviter les ambiguïtés à propos de la teneur des termes «usage et occupation».

**Le président:** Cette crainte est à mon avis injustifiée si vous connaissez le contenu juridique de ces termes. A mon sens, il n'y avait là aucun problème véritable, mais je me rends compte que votre point de vue puisse être différent.

**M. Baker:** Comme je l'ai déjà indiqué, nous craignons que certaines interprétations puissent être données.

**Le sénateur Flynn:** Si le sénateur Frith a raison, vous aurez plus de difficultés avec cette nouvelle loi.

**Le président:** Je ne sais pas, monsieur Baker, si cela a à voir avec votre qualité de Mormon, mais j'ai l'impression que vous vous montrez un peu trop méticuleux.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, le bill C-10 régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif, en première lecture au mois d'avril, n'a toujours pas été adopté. Je n'ai pas l'exemplaire de la loi en vigueur actuellement et je ne trouve pas que la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes nous soit ici d'une aide quelconque. Mais dans le bill qui a reçu première lecture et qui porte sur les organisations à but non lucratif, il y a un passage qui apporte une modification, d'une certaine manière, mais qui précise justement qu'une société sans but lucratif est absolument propriétaire de tout ce qui lui est légué ou remis. Cet article ne fait aucune restriction sur le type de propriété. J'aurai peut-être quelques questions à poser à propos de l'ensemble de cet article.

Il y a ensuite un autre article toutefois, qui stipule en ce qui concerne les profits ou les augmentations de valeurs des biens de la société, que tout doit être utilisé au profit des membres de l'organisme de charité. Comme je disais, je n'ai pas la loi sous les yeux, et je pense que l'on adoptera une loi de portée générale concernant les organismes de charité, et qui précisera ces questions.

**Le sénateur Flynn:** Voilà ce que je voulais savoir.

**M. du Plessis:** Je viens de regarder, dans la Loi sur les corporations canadiennes, la troisième partie qui traite des organismes de charité, et il y a essentiellement deux articles, qui ne mentionnent aucune restriction en ce qui concerne la propriété. Il semble que toutes les sociétés qui sont constituées dans l'intérêt national, à des fins religieuses, philanthropiques, charitables ou scientifiques etc., appartenant à la même catégorie, puissent sans restrictions détenir des biens.

*[Text]*

**Senator Flynn:** This has changed over the years. No doubt this limitation that you find in the present legislation governs that church. You could find it in practically all that type of incorporation.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I think perhaps the main reason why there have not been many restrictions on property as far as churches are concerned, is that if you take a case such as Senator Deschatelets mentioned, though many people make donations of money to a church, other people may donate a piece of property. Really, there is no difference, except that in one case you have to sell the property in order to use the money for the same purposes, and by virtue of the nature of the organization it is not uncommon to acquire property by testamentary disposition.

**Senator Flynn:** I agree, but what I was trying to impress on the committee was that the rule preventing mortmain corporations from actually taking immovable property has been in existence for a very, very long time; because there was a fear, if you like, that they could accumulate too much property.

**Senator Lapointe:** As has happened in Quebec many times.

**Senator Frith:** That was the whole purpose of the mortmain legislation.

**Senator Flynn:** That is the principle; but if we are doing away with it now, I do not mind. I move that we report the bill without amendment.

**Senator Leblanc:** I second that.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

Motion agreed to.

**The Deputy Chairman:** Thank you, gentlemen.

**Mr. Baker:** Thank you very much, honourable senators.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Flynn:** Voilà qui a précisément changé au cours des années. Cette disposition dans la législation en vigueur s'applique à cette Église. Elle pourrait également s'appliquer à tout autre genre de société.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, la raison essentielle qui explique la plupart des restrictions concernant la propriété ne s'appliquait pas aux Églises est que, comme le mentionnait le sénateur Deschatelets, de nombreuses personnes font des dons en argent à l'Église, tandis que d'autres font don d'une propriété immobilière. En fait, il n'y a aucune différence, si ce n'est que dans un cas, vous devez vendre la propriété pour utiliser le produit de la vente aux mêmes fins, et étant donné le caractère de l'organisme dans ce cas, il n'est pas rare que des lègs soient faits par voie testamentaire.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord, mais j'essayais d'expliquer au comité que cette règle qui interdit aux sociétés de mainmorte d'accepter des dons de biens immobiliers, a été en vigueur depuis très très longtemps étant donné que l'on craignait, si vous voulez, que cela ne conduise à des accumulations exagérées.

**Le sénateur Lapointe:** C'est ce qui s'est produit à plusieurs reprises au Québec.

**Le sénateur Frith:** Et c'est ce qui explique précisément la législation sur les biens de mainmorte.

**Le sénateur Flynn:** C'est donc le principe, mais je n'objecte pas à ce que l'on supprime ce principe, et je propose que nous fassions rapport sur le bill sans modification.

**Le sénateur Leblanc:** J'appuie cette proposition.

**Le vice-président:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** Oui.

La motion est adoptée.

**Le vice-président:** Merci, messieurs.

**M. Baker:** Je remercie les honorables sénateurs.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Samuel R. Baker, Solicitor for the petitioner.

M. Samuel R. Baker, procureur du pétitionnaire.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, March 12, 1981

Le jeudi 12 mars 1981

Issue No. 9

Fascicule n° 9

**Complete Proceedings on:**  
Bill C-34, "An Act to amend the  
Judges Act and certain other  
Acts in consequence thereof"

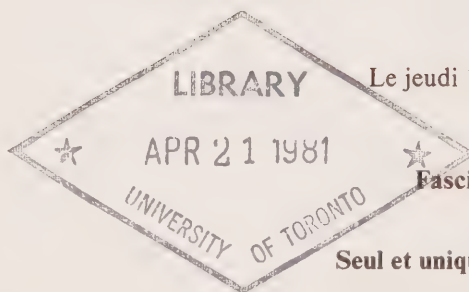
**Seul et unique fascicule sur:**  
Bill C-34, «Loi modifiant la Loi  
sur les juges et apportant à  
d'autres lois des modifications connexes»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Hon. H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Hon. Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, March 11th, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill C-34, intituled: "An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in consequence thereof", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 mars 1981:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le Bill C-34, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges et apportant à d'autres lois des modifications connexes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 12, 1981  
(17)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:05 a.m., the Honourable Senator Goldenberg presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Langlois, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau. (12)

*Other Member present:* The Honourable Senator Laird. (1)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. André Laframboise, Acting Commissioner for Federal Judicial Affairs;

Mr. D. Martin Low, Executive Assistant to the Deputy Minister of Justice.

The Committee considered Bill C-34, intituled: "An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in consequence thereof".

Mr. Laframboise made an opening statement. He and Mr. Low answered questions.

The Committee studied the said Bill thoroughly, clause by clause.

*It was agreed,*—That the Chairman report the Bill without amendment.

At 11:20 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MARS 1981  
(17)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 05 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Langlois, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau. (12)

*Autre député présent:* L'honorable sénateur Laird. (1)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. André Laframboise, commissaire intérimaire à la magistrature fédérale;

M. D. Martin Low, chef de cabinet du sous-ministre de la Justice.

Le Comité étudie le bill C-34, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges et apportant à d'autres lois des modifications connexes».

M. Laframboise fait une déclaration préliminaire puis, avec M. Low, répond aux questions.

Le Comité étudie soigneusement ledit bill article par article.

*Il est convenu,*—Que le président fasse rapport du bill sans amendement.

À 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 12, 1981

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-34, intituled: "An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in consequence thereof", has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, March 11, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 12 mars 1981

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill C-34, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges et apportant à d'autres lois des modifications connexes», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 11 mars 1981, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. CARL GOLDENBERG

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 12, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-34, to amend the Judges Act and certain other acts in consequence thereof, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before the committee today Bill C-34, to amend the Judges Act and certain other acts in consequence thereof. Our witnesses are Mr. André Laframboise, Acting Commissioner of Federal Judicial Affairs, and Mr. D. Martin Low, Executive Assistant to the Deputy Minister of Justice. Would you like to make a statement first?

**Senator Godfrey:** If I may raise a small point of order at this time—I must go back to another committee, and I do not really consider myself a true member of this committee because I was only here for the purposes of the Constitution—my understanding of this bill is that its effects are retroactive, and the judges will not suffer by any delay. I am simply concerned about rushing it through. It rather got the impression that it was expected that this committee would deal with the bill this morning and perhaps make the report in the chamber this afternoon. If that is done, anybody who objects or wishes to appear before the committee will not have a reasonable opportunity to do so.

**Senator Flynn:** If you know anybody who wants to appear, there is no problem.

**Senator Godfrey:** No, I do not; I cannot see why anybody would really want to. It is just that in this particular instance I wonder why we are rushing it through. I know it has been badly delayed in the House of Commons, and I am sympathetic with the judges, but what difference does another few days make?

**Senator Flynn:** I would ask you what difference it makes if we should wait?

**Senator Godfrey:** I do not even know if anybody objected in the House of Commons. My only concern is that there may be some senators who are not here this week who may have objections. Yesterday it was intended that this bill should go through second reading in one day. It is disturbing to me that it should be rushed through, if it is the intention of this committee to report back this afternoon. However, I have made my point and now I will return to my other committee.

**The Chairman:** I will say this, Senator Godfrey. The government considers this an urgent bill. Would you say something about that, Mr. Laframboise?

**Senator Godfrey:** If there is any reason for this procedure, fine.

**Mr. André Laframboise, Acting Commissioner, Federal Judicial Affairs, Department of Justice:** It seems to me that the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le Bill C-34, la Loi modifiant la Loi sur les juges et apportant à d'autres lois des modifications connexes, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous étudions aujourd'hui le Bill C-34, la Loi modifiant la Loi sur les juges et apportant à d'autres lois des modifications connexes. Nos témoins sont MM. André Labramboise, Commissaire intérimaire à la magistrature fédérale, et D. Martin Low, Chef de cabinet du sous-ministre de la Justice. Préférez-vous commencer par une déclaration?

**Le sénateur Godfrey:** Si vous le permettez, j'aimerais faire un rappel au Règlement. Je dois retourner à un autre comité, et j'estime d'ailleurs ne pas faire vraiment partie de celui-ci, puisque je n'y ai été invité que pour l'étude des questions constitutionnelles. Si je comprends bien ce projet de loi, il sera mis en application rétroactivement et les juges n'auront à souffrir d'aucun retard. Je m'inquiète toutefois de cette précipitation. J'avais l'impression que le comité étudierait le projet de loi ce matin et soumettrait le rapport à la Chambre cet après-midi. Cependant comme les choses se passent, quiconque ayant des objections ou souhaitant comparaître devant le Comité n'aura pas eu une occasion raisonnable de le faire.

**Le sénateur Flynn:** Si vous connaissez quelqu'un qui veut comparaître, rien ne s'y oppose.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'est pas question de cela. Je ne vois d'ailleurs pas pourquoi quelqu'un y tiendrait absolument. Seulement, dans ce cas précis, je me demande pourquoi nous agissons avec tant de précipitation. Je sais qu'il y a déjà eu de graves retards à la Chambre des communes, et je le déplore pour les juges, mais quelle différence quelques jours de plus peuvent-ils bien faire?

**Le sénateur Flynn:** Je vous demande quelle différence cela pourrait faire si nous étions à leur place.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais même pas s'il y a eu opposition à la Chambre des communes. Ma seule inquiétude vient du fait que certains sénateurs qui ne sont pas présents cette semaine pourraient avoir des objections à faire valoir. Hier, il était prévu que ce projet de loi passe en seconde lecture le jour même. Je n'aime pas qu'on agisse avec tant de précipitation, si le Comité a toujours l'intention de faire rapport cet après-midi. Quoi qu'il en soit, j'ai fait valoir mon point de vue et je dois retourner à l'autre comité dont je fais partie.

**Le président:** Je dois dire, monsieur le sénateur, que le gouvernement considère ce projet de loi comme urgent. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, monsieur Laframboise?

**Le sénateur Godfrey:** Si une raison justifie cette façon de faire, soit.

**M. André Laframboise, Commissaire intérimaire à la Magistrature fédérale, ministère de la Justice:** Il me semble

[Text]

more controversial provisions of the bill which related to pension contributions have been deleted. I would think this was the main stumbling block to the bill, and I think perhaps on that basis we are proceeding now. The Dorfman committee, on the basis of which this bill is founded, was reported in 1978. I must admit to being at the receiving end of calls from judges. Though they are patient, I would say their patience is wearing very thin. Every day, quite honestly, is painful to them because, after all, time is money.

**Senator Neiman:** May I just ask a supplementary to this? Were there any substantive objections made in the other place on any areas of the present bill, disregarding, for the moment, the portions that were deleted?

**The Chairman:** I have read the three issues of the report by the Justice and Legal Affairs Committee, and there were none. The controversial issue was pensions, which has been eliminated.

**Senator Flynn:** You might be comforted in knowing that the NDP voted against the bill.

**Senator Godfrey:** Oh, they did vote against it. I will go back to my other committee.

**Mr. D. Martin Low, Executive Assistant to the Deputy Minister of Justice, Department of Justice:** Senator, I wonder if I could make another comment on the question of urgency. It is true that the salary increases will be retroactive, but in the meantime the judges have to finance their overdrafts.

**Senator Godfrey:** We are only talking about a few days, that is all.

**Senator Flynn:** Would it help you if we waited two days? What do you want? Do you want to study the bill further?

**Senator Godfrey:** No, no, I have no objections, none whatsoever. My only concern is that there may be other senators who are not here who may have some objections; I do not know. It is just that we are supposed to give sober second thought to these issues and nobody has had a chance, really, in the procedure being followed here, to voice any objections or to come forward; the thing is going to be pushed through so fast. I am highly in favour of the bill; I just do not think it would matter if it waited until next week.

**Senator Donahoe:** I appreciate the senator's position, but I might as well state my position. I am going to hold my nose and vote for it!

**Senator Godfrey:** I do not have to hold my nose on this one.

**The Chairman:** Before you leave, Senator Godfrey, I would like to tell you that this is Senator Flynn's bill.

**Senator Godfrey:** Oh, I realize that; I can see that.

**Senator Flynn:** That may be the reason he is not too sure about it.

[Traduction]

que les dispositions les plus controversées du projet de loi, à savoir celles qui ont trait aux contributions de pension, ont été supprimées. Je pense que c'était là la principale pierre d'achoppement du projet de loi, et que c'est de là que nous devons partir maintenant. Le Comité Dorfman, d'où émane ce projet de loi, a fait rapport en 1978. Je dois avouer que j'ai reçu tant et plus d'appels des juges. Ils ont été patients c'est certain, mais leur patience a des limites. En toute honnêteté, chaque journée d'attente leur est de plus en plus difficile. Après tout le temps, c'est de l'argent.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je poser une autre question? Y a-t-il eu à l'autre endroit des objections à un aspect ou à l'autre du projet de loi, exclusion faite pour l'instant des parties qui ont été supprimées?

**Le président:** J'ai lu les trois questions étudiées au rapport du Comité de la justice et des questions juridiques, et il n'y a aucune objection. La question controversée, celle des pensions, a été supprimée.

**Le sénateur Flynn:** Vous vous réjouiriez peut-être d'apprendre que le NPD a voté contre l'adoption du projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** C'est vrai. Je retourne à mon autre Comité.

**M. D. Martin Low, chef de cabinet du sous-ministre de la Justice, ministère de la Justice:** Monsieur le sénateur, puis-je faire une autre observation sur la question de l'urgence de ce règlement. Il est vrai que les augmentations salariales seront rétroactives, mais entre temps les juges doivent financer leurs découverts.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une question de quelques jours.

**Le sénateur Flynn:** Vous conviendrait-il que nous attendions encore deux jours? Que voulez-vous? Réétudier ce projet de loi?

**Le sénateur Godfrey:** Non, je n'ai aucune objection d'aucune sorte. Je m'inquiète seulement du fait que d'autres sénateurs qui ne sont pas présents pourraient eux avoir certaines objections à faire valoir. Je n'en sais rien. C'est tout simplement que nous sommes censés jeter un second regard sur ces questions et que personne n'a vraiment eu l'occasion, compte tenu de la procédure que nous avons suivie jusqu'à maintenant, de formuler quelque objection que ce soit ou de revenir sur un point parce que les affaires se précipitent. Je suis tout à fait en faveur du projet de loi, je ne pense pas que cela change quoique ce soit à l'affaire d'attendre à la semaine prochaine.

**Le sénateur Donahoe:** Je comprends bien l'attitude du sénateur, mais j'aimerais bien faire valoir mon point de vue. Je vais faire le pas et voter pour.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pas du tout à faire le pas pour celui-ci.

**Le président:** Avant que vous nous quittiez, sénateur Godfrey, j'aimerais vous rappeler qu'il s'agit du projet de loi du sénateur Flynn.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, j'en suis conscient.

**Le sénateur Flynn:** C'est peut-être la raison pour laquelle il n'est pas convaincu.



*[Text]*

**Senator Godfrey:** No, no. Incidentally, I cannot even get around a golf course without a judge coming across the fairway to talk to me.

**Senator Flynn:** So now you will be able to concentrate on your golf.

**The Chairman:** I was just asking the witnesses whether they have a statement to make. Senator Frith, of course, made an explanatory statement in presenting the measure yesterday. Shall we proceed clause by clause?

**Senator Deschatelets:** Oh, yes, I think so.

**Senator Flynn:** Clause by clause? Well, they are very technical.

**Senator Buckwold:** I gather there is no opening statement by the witness, then?

**Mr. Laframboise:** I would gladly make one if that is the desire of the committee.

**Senator Buckwold:** I would like to have a bird's eye view of your assessment of the bill.

**Mr. Laframboise:** All right. Very briefly, I am really covering the contents as they appear in the bill. The first provisions of the bill do two things: They increase the number of judicial positions in the various courts across the country, and as you can see, that takes us to clause 8. Clauses 8 and 9 provide for the increase in salaries of the judges, salaries covering the period back to April 1, 1979 and April 1, 1980. I am sorry, I am working from the original bill. Are you working from the re-print?

**The Chairman:** We are working from the bill as passed.

**Mr. Laframboise:** My apologies, I have just come in from out of town and I was not given the re-print.

After providing for the salary increases and the retroactive effect, making sure that these salary increases are retroactive, the bill then deals with a fairly technical amendment. It moves the provisions which used to be at the back of the act and which deal with the pool of provisions provided for making appointments from time to time when there are no judicial positions provided in the statute. It provides a certain amount of flexibility in the act which has been found to be very useful. So whenever this act is re-opened, this pool of provisions is replenished again, thereby giving further extension until the act is modified again.

Clause 19(1) includes an indexing provision that will come into effect on April 1, 1981; the adjustment formula is the same as that which applies to members of Parliament and the Senate. The indexing formula is based on the Industrial Composite. The upper limit which can be added to the salaries of judges is 7 per cent.

Clause 13 provides for an allowance of \$1,000—

**Senator Flynn:** I believe you missed the clause dealing with the commission to be appointed by the Minister of Justice.

**Mr. Laframboise:** You are perfectly correct. Clause 19.3 at page 7 of your copy provides for the appointment of a commission composed of three to possibly five members to look into

*[Traduction]*

**Le sénateur Godfrey:** Non, non; de fait, je ne puis jamais parcourir un terrain de golf sans qu'un juge ne m'arrête en cours de route.

**Le sénateur Flynn:** A l'avenir, vous pourrez vous concentrer sur votre sport.

**Le président:** J'allais tout juste demander aux témoins s'ils ont quelque chose à déclarer. Bien entendu, le sénateur Frith a expliqué le projet de loi lorsqu'il l'a déposé hier. Procédons-nous à l'étude du projet de loi article par article?

**Le sénateur Deschatelets:** Oui, je le pense.

**Le sénateur Flynn:** Article par article? Il s'agit d'articles très techniques.

**Le sénateur Buckwold:** J'en conclus que le témoin n'a aucune déclaration préliminaire à faire?

**M. Laframboise:** J'en ferai une si le Comité le désire.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais connaître votre point de vue au sujet du projet de loi.

**M. Laframboise:** Très bien. Très brièvement, j'examine le contenu du projet de loi tel que libellé. Les premiers articles du bill augmentent le nombre de juges des diverses cours au Canada. Nous passons ensuite à l'art. 8. Les art. 8 et 9 concernent l'augmentation de traitements des juges, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 1979 et au 1<sup>er</sup> avril 1980. Je regrette beaucoup, mais je travaille à partir du texte initial. Est-ce que vous utilisez le texte réimprimé?

**Le président:** Nous utilisons la version adoptée.

**M. Laframboise:** Je m'excuse, mais je ne disposais pas de la version réimprimée.

Le projet de loi accorde des augmentations de traitement avec effet rétroactif. Nous passons ensuite à un amendement plutôt technique. Cet article reprend les dispositions sur lesquelles la loi était fondée et qui concernent l'ensemble des dispositions prévoyant la nomination de juges de temps à autre dans les cas non prévus par la loi. Cela assure une certaine flexibilité d'application de la loi; ce mécanisme s'est révélé très utile. Aussi, lorsque la loi sera modifiée, l'ensemble de ces dispositions sera reconstituée, afin d'assurer une nouvelle marge d'action jusqu'à la prochaine modification de la loi.

Le par. 19(1) comporte une disposition d'indexation en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 1981; la formule de rajustement est la même que celle qui est appliquée dans le cas des députés et sénateurs. La formule d'indexation est basée sur l'indice composite. La limite d'augmentation des salaires des juges est de 7 p. 100.

L'article 13 prévoit une indemnité de \$1,000—

**Le sénateur Flynn:** Vous avez probablement sauté l'article traitant de la commission qui doit être nommée par le ministre de la Justice.

**M. Laframboise:** Vous avez raison. A la p. 7, le par. 19.3 de votre version concerne la création d'une commission de trois à cinq membres chargés de vérifier si les salaires des juges sont



*[Text]*

the adequacy of the judges' salaries. This commission is to be appointed after April 1, 1983. If I understand the clause correctly, this commission is somewhat the same as the commission appointed to look into the salaries of members of Parliament, the Balcer McIsaac Commission. The commission would be obliged to report within the stated period of time and the report must be laid before Parliament within ten sitting days after it is received.

Proceeding to clause 13 on page 8, it provides for an allowance for incidental expenditures to a maximum of \$1,000. Incidental expenditures include such things as robes and books which the judges may require in the performance of their duties. The allowance provided for judges who sit in the territories has been increased from \$3,000 to \$4,000 in order to take into account the higher cost of living in that part of the country. Paragraph (6) on page 9 provides for representational expenses, which exist in the present act. However, they have been somewhat modified by the bill and extended to cover certain representational expenditures which, for example, may be incurred by judges in the territories. As outlined in paragraph (5) on page 9 and concluding on page 10, this allowance has been increased. It is fair to say that these increases reflect the cost of living since these allowances were included.

Another high point which I might mention is clause 15 on page 11. This clause provides for increases in the conference allowances that are available to judges in the various courts. This allowance has been increased from \$250 to \$350 per year per judge basically to reflect the increased cost of living. The allowance would cover such instances as where a judge from Newfoundland attends an educational seminar in Montreal or perhaps on the west coast. Three hundred and fifty dollars does not go far in covering the costs incurred in cases such as this.

Clause 16 deals with the pension provisions. The major change here is that, whereas in the present bill the granting of these pensions or annuities is discretionary, in this bill the granting of pensions to judges, who satisfy certain conditions, is mandatory. The Bill would also fix the amount of the pension paid to a judge, which is also discretionary at the moment. In the succeeding pages the word "may" is changed to "shall" which affects, not only the pensions of the judges, but the pensions of the widows of judges so that, if the requirements of the law are satisfied, these pensions will be payable.

**Senator Flynn:** At a minimum of \$13,900, if I am not mistaken?

**Mr. Low:** That is right.

**The Chairman:** Yes. It is clause 19, paragraph (2) on page 15.

**Mr. Laframboise:** This clause provides that the widows will now be granted a minimum of \$13,900 effective October 1, 1979. This is as a result of representations made to the minister on a number of occasions by many people as well as a committee of the Canadian Bar Association to the effect that the pensions of some widows of judges, particularly widows of

*[Traduction]*

satisfaisants. Cette commission doit être constituée après le 1<sup>er</sup> avril 1983. Si je comprends bien le libellé de l'article, cette commission joue à peu près le même rôle que la commission Balcer McIsaac qui vérifie les salaires des députés. La commission serait tenue d'adresser un rapport dans les délais stipulés par la Loi et le document devrait ensuite être déposé devant le Parlement au plus tard le 10<sup>e</sup> jour de séance qui suit sa réception.

A la p. 8, l'art. 13 prévoit le versement d'une indemnité pour frais accessoires d'au plus \$1,000. Les frais accessoires concernent des choses comme les toges et les livres dont les juges ont besoin pour exécuter leurs fonctions. L'indemnité accordée aux juges des territoires a été portée de \$3,000 à \$4,000 de façon à compenser le coût de vie plus élevé dans cette région. A la p. 9, le par. 6 traite des frais de représentation, prévus dans la loi actuelle. Ces frais ont cependant été modifiés dans le projet de loi de façon à englober certains frais de représentation qui, par exemple, peuvent être encourus par les juges des Territoires. Conformément au par. 5 de la p. 9 et de la p. 10, cette indemnité a été augmentée. On peut affirmer à juste titre que ces hausses tiennent compte de l'augmentation du coût de la vie puisque les indemnités sont incluses.

Une autre disposition importante est contenue à l'art. 15 de la p. 11, aux termes duquel l'indemnité de conférence accordée aux juges des diverses cours est augmentée. Cette indemnité est portée de \$250 à \$350 par année, par juge, de façon à compenser l'augmentation du coût de la vie. Ce montant vise à compenser, par exemple, les frais encourus par un juge de Terre-Neuve assistant à un colloque sur l'éducation à Montréal ou sur la côte du Pacifique. Cette somme ne permet pas de couvrir tous les frais encourus dans des cas comme celui-là.

L'art. 16 concerne l'octroi des pensions. La modification importante dans ce cas a trait au fait que selon dans la loi actuelle, les pensions sont accordées à titre discrétionnaire tandis que dans le présent projet de loi, les pensions doivent obligatoirement être accordées, selon certaines conditions. Le projet de loi détermine le montant de la pension payée à un juge; or actuellement, le montant est déterminé de façon discrétionnaire. Dans les pages suivantes, le mot «peut» est remplacé par «doit», ce qui touche non seulement les pensions des juges, mais aussi les pensions des veuves des juges; aussi, si les dispositions de la loi sont respectées, ces pensions devront être accordées.

**Le sénateur Flynn:** Au montant minimum de \$13,900, sauf erreur?

**M. Low:** C'est exact.

**Le président:** Oui; voyez le par. 19(2) à la p. 15.

**M. Laframboise:** En vertu de cet article, les veuves de juges reçoivent une pension de \$13,900, dès le 1<sup>er</sup> octobre 1979. Cette mesure a été adoptée à la suite des doléances présentées à plusieurs reprises au ministre par de nombreuses personnes ainsi que par un comité de l'Association du barreau canadien qui prétendaient que les pensions versées à certaines veuves de

[Text]

judges who retired many years ago, were exceedingly low—as low of \$4,000. Compared to the current rate of pensions, this rate is highly inequitable. As a result of the representations it was decided to increase the minimum. Roughly half of the present widows of judges will benefit from this provision to some degree.

**The Chairman:** Will it benefit a widow whose husband died in 1945?

**Mr. Laframboise:** Yes.

**The Chairman:** The person to whom I am referring, and I believe you all know who I am talking about, had a very low pension, \$4,000 to be exact.

**Senator Flynn:** I do not know who you are talking about specifically, but I know of such cases.

**The Chairman:** I know of at least four.

**Mr. Laframboise:** Senator Thérèse Casgrain made strong recommendations and I believe she is largely responsible for this provision.

**Senator Flynn:** That is right.

**Mr. Laframboise:** Proceeding on, we come to a number of technical amendments. The provisions relating to the pension contribution have been removed and of course are not included in the print before us. This bring us to page 16 and the consequential amendments. I think I should say that there is provision in this bill to deal with the salaries of the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and the Chief Electoral Officer. The reason for that is that their salaries now do not reflect a \$3,000 salary that the judges have been getting heretofore as so-called additional salary, and that \$3,000 of additional salary has, by the provisions of this bill, been incorporated in the base salary of judges. It is because the salary of those three officials is the same as the base salary of judges that those provisions have been included.

I have skipped through this rather quickly, honourable senators, and I will be glad to elaborate on any of the clauses you wish to discuss. I may have gone too quickly. I apologize, if I have. I am in your hands, if you want to pursue any of these clauses further.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I would not insist on proceeding clause by clause. I simply thought that might expedite matters, since the principles are clear. It would seem that we are in favour of the various provisions and I think we could proceed in any way you wish.

**Senator Flynn:** In my opinion we have done the operation through Mr. Laframboise's presentation.

**Senator Buckwold:** May I ask just one or two questions as a non-lawyer, Mr. Chairman? I understood some time ago that the district court judges in Saskatchewan were to be paid the same salaries as the Queen's Bench judges, but I do not see that becoming effective by this particular bill. On page 2 of the bill, clause 7 refers to 128 judges of the county and district courts each receiving \$47,000. Then we see the Queen's Bench

[Traduction]

juges qui avaient pris leur retraite, il y a plusieurs années recevaient souvent des pensions insuffisantes, parfois \$4,000 seulement. Compte tenu du montant des pensions actuelles, c'est tout-à-fait inacceptable. Suite à ces doléances, on a décidé d'augmenter la prestation minimale. Dans l'ensemble, à peu près la moitié des veuves de juges auront droit à une certaine augmentation de pension.

**Le président:** Les veuves dont le conjoint est décédé en 1945 y auront-elles droit?

**M. Laframboise:** Oui.

**Le président:** La personne à qui je fais allusion, et je suppose que vous savez tous de qui je parle, ne reçoit qu'une pension de \$4,000.

**Le sénateur Flynn:** J'ignore de qui vous voulez parler précisément, mais je connais des cas semblables.

**Le président:** J'en connais au moins quatre.

**M. Laframboise:** Le sénateur Thérèse Casgrain est intervenue fermement en ce sens et je crois que nous lui sommes en bonne partie redevables de l'adoption de cette disposition.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**M. Laframboise:** Il y a ensuite un certain nombre de modifications techniques. Les dispositions concernant la contribution au fonds de pensions ont été retirées et ne font pas partie de la version que vous avez. Passons maintenant à la p. 16 et aux modifications qui s'y trouvent. Les dispositions du bill s'appliquent aussi aux salaires du vérificateur général, du Commissaire aux langues officielles et du Directeur général des élections. En effet, le salaire de ces fonctionnaires ne comprend pas la hausse de \$3,000 que les juges ont obtenu et qui, aux termes du présent bill fait partie intégrante de leur traitement. Le salaire de ces trois fonctionnaires équivalent aux salaire de base des juges, ont prévu dans le bill une hausse équivalente à leur intention.

J'ai passé assez rapidement sur ces articles, honorables sénateurs, mais je me ferai un plaisir de vous donner toutes les précisions que vous voudrez. Je suis peut-être allé trop vite. Si c'est le cas, je m'en excuse. Si vous désirez approfondir l'étude de certains articles, je suis à votre disposition.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, je n'insisterai pas pour qu'on procède à l'étude article par article. J'ai simplement cru qu'on pourrait aller plus vite, étant donné que le fonds est bien compris. Il semble que nous sommes en faveur des dispositions et que nous pouvons agir comme bon nous semble.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que c'est ce que nous avons fait au cours de l'exposé de M. Laframboise.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, comme je ne suis pas avocat, vous me permettrez de poser une ou deux questions. J'ai cru comprendre que les juges de cours de district de la Saskatchewan devaient recevoir un traitement égal à celui des juges du Banc de la Reine, mais le présent projet de loi ne le précise pas. À la page 2, l'article 7 parle des 128 juges de cours de comté et de district qui reçoivent chacun



[Text]

court judges receiving a higher rate. Is the objective still to put them all on the same basis?

**Mr. Laframboise:** The last time the Judges Act was amended, Senator Buckwold, provision was made for the merger of those two levels of court. The merger was dependent upon proclamation of parallel legislation by the province, but the province has not yet enacted its legislation. It is expected to proclaim its legislation on July 1 of this year. It would be fairly technical for me to explain, but, in short, this bill takes into account that merger which will take place on July 1.

**Senator Buckwold:** When that merger takes place, those district court judges presently on district court salary levels will move up to the Queen's Bench salary level.

**Mr. Laframboise:** Precisely.

**Senator Flynn:** They will become Supreme Court judges.

**Senator Buckwold:** With respect to survivor benefits involving children, on page 14 of the bill clause 18(2) states that:

"the Governor in Council shall grant to each child of such judge an annuity equal to one-fifth of the annuity granted to the widow of the judge pursuant to paragraph (1)(a) or (b) or subsection 27(1), as the case may be, or if the judge died without leaving a widow or such widow is dead, two-fifths of the annuity that otherwise would have been granted to the widow of the judge.

Could you explain what that means, please?

**Mr. Laframboise:** That provision talks about the case in which a judge has died without leaving a widow or the case in which the widow has also died. In the event that the mother is not living, the child will receive that pension.

**Senator Flynn:** That is up to the age of 18, is it not?

**Mr. Laframboise:** The formula for the pension includes an age limit and an academic age limit. Speaking from memory only, I believe the pension is payable up to the age of 18, but, if the child continues at university and can authenticate that, the child will receive the pension until the age of 25.

**Senator Buckwold:** Is that provision in effect only if a judge's wife has died and just the children are left?

**Mr. Low:** May I clarify that for you, senator? I don't know whether senators have a copy of the office consolidation of the existing Judges Act, but section 25, subsection 1.1, provides for the situation in which a judge dies holding office or a judge dies who was granted an annuity after a particular date in 1971, in other words, a currently sitting judge or a judge now on pension. If that judge dies the present act prescribes that the Governor in Council may grant to each child an annuity equal to one-fifth of the annuity granted to the widow, or, if there is no widow surviving, the child may be granted two-fifths of the annuity that that widow would have enjoyed.

[Traduction]

\$47,000. Les juges du Banc de la Reine touchent davantage. A-t-on toujours l'intention de tous les mettre au même niveau?

**M. Laframboise:** Sénateur Buckwold, la dernière fois que la Loi sur les juges a été modifiée, une disposition portait fusion de ces deux niveaux de tribunaux, sous réserve de la proclamation d'une loi parallèle par la province, ce qui n'a pas encore été fait, mais on s'attend que la province le fera le 1<sup>er</sup> juillet prochain. Comme c'est passablement technique, il me serait difficile de l'expliquer, mais en bref, le présent projet de loi tient compte de cette fusion, qui prendra effet le 1<sup>er</sup> juillet.

**Le sénateur Buckwold:** Les juges de cours de district touchent-ont alors le même traitement que les juges du Banc de la Reine?

**M. Laframboise:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** Ils deviendront des juges de Cour suprême.

**Le sénateur Buckwold:** En ce qui concerne les pensions accordées aux enfants d'un juge, le paragraphe 18(2) figurant à la page 14 du projet de loi dit:

«le gouverneur en conseil accorde à chaque enfant d'un tel juge une pension égale au cinquième de la pension accordée à la veuve de ce juge en application des alinéas 1a) ou b), ou du paragraphe 27(1), selon le cas, ou, si le juge est décédé sans laisser de veuve ou si cette veuve est décédée, aux deux cinquièmes de la pension qui aurait été accordée autrement à la veuve du juge.

Auriez-vous l'obligeance de m'expliquer?

**M. Laframboise:** Il est question des cas où un juge meurt sans laisser de veuve ou de ceux où la veuve est décédée. Lorsque la mère est morte, l'enfant reçoit la pension.

**Le sénateur Flynn:** Jusqu'à l'âge de 18 ans, n'est-ce pas?

**M. Laframboise:** La formule comprend un âge limite et un âge scolaire limite. Si ma mémoire est bonne, la pension est payable jusqu'à l'âge de 18 ans, mais si l'enfant poursuit des études universitaires et peut le prouver, il touche la pension jusqu'à l'âge de 25 ans.

**Le sénateur Buckwold:** Cette disposition s'applique-t-elle seulement dans les cas où la femme d'un juge est décédée et qu'il ne reste que les enfants?

**M. Low:** Permettez-moi de vous répondre, sénateur. Je ne sais pas si les sénateurs ont un exemplaire de la première version de la Loi sur les juges existante, mais le paragraphe 25(1.1) vise les cas où un juge meurt pendant qu'il occupe son poste ou après qu'on lui ait accordé une pension à une date ultérieure à 1971. Autrement dit, un juge qui exerce ses fonctions ou qui est à la retraite. S'il meurt, la présente loi prescrit que le gouverneur en conseil peut accorder à chacun de ses enfants une pension égale au cinquième de la pension accordée à la veuve ou, si celle-ci est décédée, aux deux cinquièmes de la pension qui aurait autrement été accordée à la veuve.



[Text]

**Senator Buckwold:** That means that the widow would receive a pension and, if she had five children, each of those five would receive one-fifth.

**Mr. Low:** No. There is a cap on this under subsection 1.2, which provides that the total amount of an annuity paid to children cannot exceed four-fifths of the annuity paid to the widow. That is four children's worth, which would be doubled if the widow were dead or if there were no widow.

**Senator Buckwold:** So if a judge dies leaving a widow, she receives, basically, 50 per cent of his pension, and, in addition, four children would receive one-fifth. Under those optimum circumstances the amount paid by the government would be almost the full salary of the judge less one-fifth.

**Mr. Low:** Let me qualify that. The widow would receive one-third, because she is entitled to one-half of the judge's pension, and each child would receive one-fifth of one-third, or two-fifths of one-third, if the widow were dead.

**Senator Buckwold:** I thought the wife would receive her full pension.

**Mr. Low:** Yes, which, in effect, is one-third of the judge's salary. She is entitled to one-half of the annuity of the judge, which is a maximum of two-thirds.

**Mr. Laframboise:** Keeping in mind that that pension is indexed, of course.

**Senator Buckwold:** If I may make the observation, that protection does not seem to be given to other senior employees of, or people connected with, the federal government.

**Mr. Laframboise:** I honestly cannot answer that. All I can say is that these provisions are not new in this bill. They pre-exist it.

**Mr. Low:** I have some information on what is largely referred to as survivors' benefits, senator. This information was prepared by the Treasury Board and is of a rather technical nature, but, in a nutshell, the provision for a surviving spouse of a public servant is one-half of the retirement pension, and the child's benefit is one-tenth of the retirement pension, and that is doubled if the child is an orphan. A similar scheme is provided for parliamentarians. The surviving spouse gets 60 per cent. There is a child's benefit of one-tenth, doubled if an orphan. There is the same for a Governor General, except that there are no children's benefits for Governors General.

**Senator Buckwold:** I am only talking about children's benefits.

**Mr. Low:** I appreciate that. I am saying that it may be that the children of a judge get slightly more than the children of other groups, but the structure is essentially the same.

**Senator Buckwold:** What is the justification for their doing better than others?

**Mr. Low:** I really don't know.

**Senator Donahoe:** Better people?

**Mr. Low:** I don't know that they are better people. I just do not know; but that is the state of the law at the moment. I don't know whether we can justify it.

[Traduction]

**La sénateur Buckwold:** Ainsi, la veuve recevrait une pension et si elle avait cinq enfants, chacun d'eux recevrait le cinquième de cette pension.

**M. Low:** Non. Il y a une limite aux termes du paragraphe 1.2, qui stipule que le montant total d'une pension versée aux enfants d'un juge ne doit pas excéder quatre cinquièmes de la pension accordée à la veuve. Cela vaut pour quatre enfants, et ce serait doublé si la veuve était décédée ou s'il n'y avait pas de veuve.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, si un juge meurt en laissant une veuve, elle reçoit 50% de sa pension, et quatre enfants recevraient le cinquième de cette pension. Dans l'extrême, le montant payé par le gouvernement équivaldrait presque au salaire complet du juge, moins un cinquième.

**M. Low:** Permettez-moi de préciser. La veuve recevrait le tiers, car elle a droit à la moitié de la pension accordée au juge, et chaque enfant recevrait le cinquième d'un tiers, ou les deux cinquièmes d'un tiers si la veuve était décédée.

**Le sénateur Buckwold:** Je pensais que la femme recevrait sa pension complète.

**M. Low:** Oui, ce qui équivaut en fait au tiers du traitement du juge. Elle a droit à la moitié de la pension du juge, soit à un maximum des deux tiers.

**M. Laframboise:** En n'oubliant pas que cette pension est indexée, évidemment.

**Le sénateur Buckwold:** Si vous le permettez, cette protection ne semble pas être accordée à d'autres employés supérieurs ou personnes liées au gouvernement fédéral.

**M. Laframboise:** Honnêtement, je ne peux répondre à cela. Tout ce que je puis dire, c'est que ces dispositions ne sont pas nouvelles dans le projet de loi.

**M. Low:** Sénateur, j'ai des renseignements sur ce qu'on appelle communément les pensions de survivants. Ces renseignements ont été établis par le Conseil du trésor et ont un caractère plutôt technique, mais en bref, le conjoint d'un fonctionnaire décédé a droit à la moitié de la pension de retraite de ce dernier, et ses enfants au dixième, et au double s'ils sont orphelins. Un programme semblable est prévu pour les parlementaires. Le conjoint survivant obtient 60%. Les enfants le dixième, et le double s'ils sont orphelins. Il en est de même d'un gouverneur général, sauf que ses enfants n'ont pas de pension.

**Le sénateur Buckwold:** Mais je parle des enfants qui ont droit à une pension.

**M. Low:** Je sais. Je veux simplement dire que les enfants d'un juge obtiennent un peu plus que les enfants d'autres groupes, mais la structure est essentiellement la même.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi en est-il ainsi?

**M. Low:** Je ne sais vraiment pas.

**Le sénateur Donahoe:** Ils sont meilleurs?

**M. Low:** Pas que je sache. Je ne sais tout simplement pas. C'est l'état actuel de la loi. Mais je ne sais pas si c'est justifiable.

[Text]

**Senator Nurgitz:** I take it that the only changes now are from "may" to "shall."

**Mr. Low:** That's right.

**Senator Nurgitz:** I would assume that this comes about no doubt because of the removal of judges from the mainstream of life, unlike whomever you would choose, starting from Governors General down to members of Parliament, many of whom will ultimately pursue other careers. These gentlemen are prohibited, I would assume, from pretty well doing anything.

**Senator Buckwold:** My last question is one on which I would like some explanation. On page 12, section 23.1(b) says:

A judge who has continued in judicial office for at least fifteen years, if he resigns his office and in the opinion of the Governor in Council the resignation is conducive to the better administration of justice or is in the national interest,

Under this provision he has to resign first.

**Senator Flynn:** The understanding is there.

**Senator Buckwold:** Would the witness explain that.

**Mr. Low:** As I understand it, the provision is intended to accommodate situations where a judge may, in the opinion of some, be better employed on other duties. For example, the judge might become a Governor General, to take a hypothetical case.

**An Hon. Senator:** Or an alcoholic.

**Senator Neiman:** That would come under (c).

**Senator Flynn:** We can always look on the bright side.

**Mr. Low:** I am ever an optimist. The point is that one could consider circumstances where it would be beneficial—for the administration of justice and for the judge, or in the national interest—for a judge to take on duties other than his judicial duties. He is prohibited from doing so by a subsequent section of the Judges Act. He is in a situation where his retirement benefits are pretty attractive. They were one of the conditions on which he accepted appointment as a judge. If the government were not able to provide him with that retirement security on asking him to take on other duties, it seems to me that the government's hands would be slightly tied.

**Senator Buckwold:** Speaking as a lay person, I would think that this is there to make it possible to get rid of a judge when, in fact, the administration of justice is not meeting the standards we expect—more than the cases that you have referred to of some other kind of employment. I can understand that. That has to be. You say that he has to resign first.

**Mr. Low:** He has to have put in his 15 years first.

**Senator Buckwold:** That is my next question. I will come to that in a moment, as to what happens if he does not serve the

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Sauf erreur, tout ce qu'on a changé jusqu'à maintenant, c'est le verbe «pouvoir» pour le verbe «devoir».

**M. Low:** C'est juste.

**Le sénateur Nurgitz:** Je présume que cela provient sans aucun doute du retrait des juges de la vie active, par opposition au gouverneur général ou aux députés ou à tous ceux qui poursuivent d'autres carrières. Je présume qu'on les empêche de faire quoi que ce soit d'autre.

**Le sénateur Buckwold:** Ma dernière question appelle des éclaircissements sur l'alinéa 23.1 a) figurant à la page 12, qui dit:

au juge qui démissionne après avoir exercé une fonction judiciaire pendant quinze ans au moins et dont la démission sert, de l'avis du gouverneur en conseil, la bonne administration de la justice ou l'intérêt national;

Aux termes de cette disposition, il doit d'abord démissionner.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce qui explique tout.

**Le sénateur Buckwold:** Le témoin pourrait-il éclaircir cette question?

**M. Low:** Je crois comprendre que la disposition vise les cas où un juge pourrait, de l'avis de certains, mieux remplir d'autres fonctions. Pour prendre un cas hypothétique, un juge pourrait devenir gouverneur général.

**Une voix:** Ou alcoolique.

**Le sénateur Neiman:** Ce serait visé à l'alinéa c).

**Le sénateur Flynn:** Nous pouvons toujours regarder le beau côté de la médaille.

**M. Low:** Je suis toujours optimiste. On pourrait certainement imaginer des situations dans lesquelles il serait avantageux, pour le ministère de la Justice et pour le juge, ou pour le pays, qu'un juge assume d'autres fonctions que ses charges judiciaires. Or, c'est ce que lui interdit un autre article de la Loi sur les juges. La retraite qu'il touche est assez confortable. C'est à cette condition entre autres qu'il a accepté d'être nommé juge. Au cas où le gouvernement ne serait pas en mesure de lui assurer cette retraite et lui demanderait d'assumer d'autres fonctions, il me semble qu'il serait dans une situation inconfortable.

**Le sénateur Buckwold:** En tant que non-spécialiste, j'ai l'impression que cette clause doit permettre que l'on puisse se débarrasser d'un juge lorsqu'on n'est pas satisfait de ses services—plutôt que pour les raisons que vous avez pu invoquer tout à l'heure et ayant trait à un changement d'emploi. Voilà ce que je comprends. On ne peut pas faire autrement. Vous dites qu'il doit d'abord donner sa démission.

**M. Low:** A condition qu'il ait déjà été en poste quinze ans.

**Le sénateur Buckwold:** Cela fait l'objet de ma question suivante. J'y reviendra tout à l'heure; que se passe-t-il, s'il n'a



[Text]

15 years. If he serves 15 years and he does not resign, is there another way for the government to get rid of him?

**Mr. Low:** Joint address.

**Senator Neiman:** Perhaps under (c).

**Senator Buckwold:** No, (c) deals with infirmity. That is a health problem.

**Mr. Low:** There is no way one can compel a judge to resign, apart from a joint address, or permanent infirmity. I assure that if one were going to go by way of a joint address, one would not be considering a pension.

**Senator Lewis:** In the last part of that paragraph the word "removed" is used.

**Senator Neiman:** Which means that it can be done in some way.

**Mr. Laframboise:** His mental state might not enable him to make the conscious decision to resign.

**Senator Neiman:** Exactly.

**Mr. Laframboise:** Then you would remove him.

**Senator Neiman:** It would be mental and physical infirmity in this case.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, my last question is: What happens if he serves 10 years, and that happens, under (b)? He gets no pension at all?

**Mr. Low:** That is the situation at present. There is no authority to give him a pension under (b) if he has not served the 15 years.

**Senator Robichaud:** It could be done by order in council.

**Senator Flynn:** No—ex gratia.

**Mr. Low:** Ex gratia, yes; something could be done.

**Senator Neiman:** Is that the present situation?

**Mr. Low:** I do not know how often it occurs, but not very often I think. I am aware of one case in which a judge was interested in taking on another very high profile duty, and the question of his resignation was considered. It was determined that he would not be eligible for a pension because he had not been in his position for the 15 years. In those circumstances there was no capacity, under this act, to ensure that he would get a pension if he resigned from the bench and took on those other duties. So I think the rule is fairly firm. There is no capacity, under section 23, unless the individual can bring himself within one of the four heads set out in paragraph 1.

**Senator Flynn:** We remember the case of Mr. Morand when he was appointed Ombudsman for Ontario. We had special legislation to provide him with the advantages of a judge's pension; but we had to go through special legislation.

**Senator Neiman:** I would like to ask a couple of further questions on that section. Let us take the example of a judge

[Traduction]

pas servi quinze ans? Et s'il a servi quinze ans et qu'il ne donne pas sa démission, de quel moyen dispose l'administration pour s'en débarrasser?

**M. Low:** De l'adresse commune.

**Le sénateur Neiman:** Peut-être est-ce prévu à l'alinéa c).

**Le sénateur Buckwold:** Non, c) traite des cas d'infirmité. Il s'agit d'un problème de santé.

**M. Low:** Rien ne permet d'obliger un juge à donner sa démission, si ce n'est par recours à l'adresse commune, ou pour motif d'infirmité incurable. Je suppose que dans le cas de l'adresse commune, on n'envisagerait pas la retraite.

**Le sénateur Lewis:** Dans la dernière partie du paragraphe, le mot «révoqué» apparaît.

**Le sénateur Neiman:** Ce qui indique, d'une certaine manière, une possibilité.

**M. Laframboise:** On pourrait pourtant imaginer que son état mental ne lui permette pas de prendre une telle décision.

**Le sénateur Neiman:** Exactement.

**M. Laframboise:** Alors, il serait révoqué.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agirait donc d'un cas d'infirmité physique et mentale.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, voici ma dernière question: que se passe-t-il si le juge a été en poste dix ans, que se passe-t-il d'après l'alinéa b)? Il ne touche aucune pension?

**M. Low:** C'est ce qui se passe en ce moment. Rien ne prévoit à l'alinéa b) que l'on puisse lui verser une pension s'il n'a pas servi quinze ans.

**Le sénateur Robichaud:** Cela pourrait passer par la voie réglementaire.

**Le sénateur Flynn:** Non, de bonne grâce.

**M. Low:** De bonne grâce, oui; dans ce cas, on pourrait faire quelque chose.

**Le sénateur Neiman:** Qu'est-ce que l'on fait, à l'heure actuelle?

**M. Low:** Je ne pense pas que le cas se présente souvent. J'ai souvenir d'un cas où le juge s'intéressait à d'autres fonctions très importantes, et l'on a envisagé de leur demander de démissionner. Il fut décidé qu'il ne toucherait aucune prestation de retraite étant donné qu'il n'avait pas occupé son poste quinze ans. Dans cette situation, rien ne prévoyait dans la Loi qu'il doive toucher une retraite, s'il donnait sa démission pour assumer d'autres fonctions. Je pense donc qu'il y a là une règle bien établie. L'article 23 ne prévoit rien, à moins que le cas du juge en question ne rentre dans un des quatre cas du paragraphe 1.

**Le sénateur Flynn:** Nous nous souvenons du cas de M. Morand qui a été nommé ombudsman en Ontario. Nous avons adopté une loi spéciale pour lui accorder les avantages d'une retraite de juge; mais il a fallu adopter une loi spéciale.

**Le sénateur Neiman:** J'aimerais poser quelques questions supplémentaires sur cet article. Prenons par exemple le cas



[Text]

who has been in office for at least 15 years and who wants to leave to take another job. He simply wants to leave and his resignation does not come under the definition of being conducive to the better administration of justice or in the national interest. Will he then be entitled to an annuity of any kind?

**Mr. Low:** In the first place, senator, those are pretty broad words.

**Senator Neiman:** I realize that; they are very broad.

**Mr. Low:** You could imagine that the presence on the bench of a judge who has put in his time, but who might be required to continue to sit when he wants to go somewhere else, might not be conducive to the better administration of justice—having a malcontent on the bench. I do not suggest that it happens. It seems to me that those words are broad enough to comprehend most situations where the judge has put in the 15 years.

**Senator Neiman:** But to leave a discretion with the Minister of Justice, if he felt that here was a malcontent who was deliberately dragging his heels because he wanted someone to make the decision, that it would be better to accept his resignation. There is still a discretion in the minister to say "I am sorry. You may go, we accept your resignation, but we do not feel obliged to give you an annuity."

**Mr. Low:** Let me give you a circuitous answer to that. Mr. Justice Collier in the Federal Court determined, in connection with section 23, that there was, if you like, a threshold discretion. The discretion that a particular situation was or was not conducive to the better administration of justice might be one of those thresholds. He was talking about the situation in paragraph (1)(c) where the Governor in Council has the responsibility to make a determination as to the state of fact that is alleged to exist. It would seem to me that that would apply or could apply to paragraph 1(b) as much as to paragraph 1(c). Once that determination has been made, the discretion ends and the modifications that have been proposed in this bill are to clarify that the judge's pension thereafter becomes a matter of right. He has an entitlement, once you determine that a state of fact is conducive to the better administration of justice. Now, if the Governor in Council determines that it is not, then despite the fact that the judge has put in his 15 years, it seems to me that he has no entitlement to a pension.

**Senator Neiman:** May I just ask about one other situation? If a judge were to resign, for instance, to take on a position as a Lieutenant Governor or Governor General, where he might be paid from the government purse, as it were, is he still going to draw a salary as Governor General, as the case may be, plus his pension? Is he in fact entitled to his pension while he is drawing a salary from the government in another capacity?

**Mr. Low:** That is a difficult question. In the case that Senator Flynn mentioned, that of the Ombudsman of Ontario, special legislation was enacted, as you recall, to provide him with the annuity that he would have been entitled to if he had had the requisite number of years on the bench and the

[Traduction]

d'un juge qui a été en poste au moins quinze ans et qui veut le quitter pour prendre d'autres fonctions. C'est donc de son propre chef qu'il part, et sa démission ne rentre pas dans le cas de l'amélioration des services de justice ou de l'intérêt national. Aurait-il droit à des versements de quelque sorte?

**M. Low:** Tout d'abord, sénateur, les termes de la loi sont très larges.

**Le sénateur Neiman:** Je m'en doute, ils ne sont pas très précis.

**M. Low:** Vous pouvez imaginer par ailleurs le cas d'un juge auquel on demanderait de rester en fonctions alors qu'il désire quitter son poste, je n'imagine pas que la justice puisse véritablement en être améliorée. Je ne veux pas dire que le cas se soit présenté. Je veux simplement dire que les termes utilisés sont suffisamment larges pour s'appliquer à la plupart des situations où le juge aurait officié quinze ans.

**Le sénateur Neiman:** Mais le ministre de la Justice garde tout pouvoir, pour prendre une décision, au cas où il aurait le sentiment qu'un juge, mécontent de ne pas pouvoir donner sa démission, devrait finalement obtenir gain de cause et ce, pour le bien de la justice. Le ministre peut donc toujours accepter la démission du juge en refusant de lui verser une retraite.

**M. Low:** Permettez-moi de vous donner une réponse globale. Le juge Collier de la Cour fédérale a décidé, en ce qui concerne l'article 23, qu'il y avait en quelque sorte un pouvoir d'appréciation. C'est-à-dire le pouvoir de décider dans quel cas une meilleure conduite des affaires de la justice pouvait être invoquée. Il se référerait au cas de l'alinéa (1)c) où le gouverneur en conseil a la responsabilité d'accepter, ou non, les raisons invoquées. Il me semble que cela peut s'appliquer tout aussi bien à l'alinéa 1b) qu'à l'alinéa 1c). Une fois que les faits sont établis, il n'intervient plus de discrétion et il faut que les modifications proposées dans le bill précisent que la pension du juge devient par la suite un droit. Cela devient une question de droit une fois qu'il est établi que l'administration de la justice s'en portera mieux. Maintenant, si le gouverneur en conseil juge que ce n'est pas le cas, même si le juge a exercé ses fonctions pendant 15 ans, il n'a pas droit à une pension.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je poser une autre question? Si un juge démissionne, par exemple, pour occuper un poste de Lieutenant-gouverneur ou de Gouverneur général, pour lequel il peut être rémunéré à même les coffres de l'État, va-t-il pouvoir toucher un traitement à titre de Gouverneur général, le cas échéant, en plus de sa pension? A-t-il droit, en fait, à sa pension alors qu'il touche un salaire du gouvernement dans l'exercice d'une autre fonction?

**M. Low:** C'est une question difficile. Dans le cas que le sénateur Flynn a soulevé, celui de l'Ombudsman de l'Ontario, une loi spéciale a été adoptée, vous vous rappelez, pour que lui soit versée la pension à laquelle il aurait eu droit s'il avait exercé ses fonctions pendant le nombre d'années requis et

[Text]

requisite age. The administrative arrangements that underlie that legislation are that the Government of Ontario reimburses the Government of Canada for the cost of the pension until the time the Ombudsman reaches the required age and years. At that stage the arrangement that was reached was that we would pay him his pension.

**Senator Flynn:** I think the point made by Senator Neiman is that if a judge is granted a pension and he takes over another job like Lieutenant Governor—

**Mr. Low:** It is a double indemnity.

**Senator Flynn:** Yes. He keeps his pension plus the one which is attached to the new job. This was clarified many years ago because there were provisions that if a person were receiving a pension, he would lose that pension when he had another salary from the same government. There was that play of obtaining a pension federally and getting a provincial job and vice versa, so they abolished this rule at both levels.

**Senator Deschatelets:** They apply the same principle, Senator Flynn, to a member of Parliament who is entitled to a pension federally and one provincially. He has his pension plus the indemnity.

**Senator Buckwold:** However, a member of Parliament who becomes a senator, I gather, does not draw his pension.

**Senator Flynn:** No, no.

**Senator Deschatelets:** This I do not know.

**Senator Flynn:** No, not now.

**Senator Donahoe:** That is because senators are part of Parliament.

**Senator Flynn:** If you are a member of a legislature entitled to a pension and you come to the Senate, you would keep your pension as a provincial member and get the indemnity.

**Senator Neiman:** I was really talking about the same level of government because it confuses the issue slightly when you consider two levels of government. I was talking about funds coming out of precisely the same purse.

**Senator Flynn:** Yes. This resolution has been removed.

**The Chairman:** Senator Lewis?

**Senator Lewis:** Yes, I would like to comment on the point of the new clause 23(c). I take it that clause 23 is a new clause?

**Mr. Laframboise:** No, just one word—

**Senator Lewis:** I was under the impression that they could retire after 10 years. I was wrong, apparently.

**Mr. Low:** A judge who has reached the age of retirement is able to do so after 10 years.

**Senator Lewis:** Yes. My impression was wrong, but on (c) I take it from what you said that this question of permanent infirmity is really a matter of discretion for the Governor in Council?

[Traduction]

atteint l'âge voulu. Les dispositions administratives sous-jacentes à cette loi sont que le gouvernement de l'Ontario rembourse le gouvernement du Canada pour les coûts de la pension jusqu'à ce que l'Ombudsman satisfasse aux critères d'âge et d'années d'ancienneté. À ce moment-là, il a été convenu que nous lui paierions sa pension.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que le sénateur Neiman voulait faire la mise au point suivante: si un juge à qui l'on a accordé une pension accepte un autre poste comme celui de Lieutenant-gouverneur—

**M. Low:** C'est une double indemnité.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Il garde sa pension en plus de celle rattachée à son nouveau poste. Cette mise au point a été faite il y a de nombreuses années, parce que des dispositions stipulaient qu'une personne perdait sa pension si elle touchait un autre salaire versé par le même gouvernement qui lui payait sa pension. Il y avait toujours moyen d'obtenir une pension du gouvernement fédéral et d'occuper un poste au provincial, ou l'inverse, alors cette règle a été supprimée aux deux niveaux de gouvernement.

**Le sénateur Deschatelets:** Le même principe, sénateur Flynn, s'applique à un député du Parlement qui a droit à une pension du gouvernement fédéral et à une autre du provincial. Il touche sa pension plus l'indemnité.

**Le sénateur Buckwold:** Toutefois, un député du Parlement qui devient sénateur ne touche pas sa pension, je crois.

**Le sénateur Flynn:** Non, non.

**Le sénateur Deschatelets:** Cela, je ne le sais pas.

**Le sénateur Flynn:** Non, pas maintenant.

**Le sénateur Donahoe:** C'est parce que les sénateurs font partie du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Si vous êtes membre d'une assemblée législative ayant droit à une pension et que vous devenez membre du Sénat, vous avez droit à votre pension à titre de député provincial et à votre indemnité de sénateur.

**Le sénateur Neiman:** Je parlais vraiment d'un cas au même niveau de gouvernement, parce que cela porte à confusion quand on parle des deux ordres de gouvernement. Je parlais de fonds qui venaient précisément du même trésor.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Cette résolution a été supprimée.

**Le président:** Sénateur Lewis?

**Le sénateur Lewis:** Oui, j'aimerais faire un commentaire sur le nouvel alinéa c). L'article 23 est nouveau n'est-ce pas?

**M. Laframboise:** Non, il y a juste un mot—

**Le sénateur Lewis:** J'avais l'impression que les juges pouvaient prendre leur retraite après 10 ans. Je me trompais apparemment.

**M. Low:** Un juge qui a atteint l'âge de la retraite peut quitter après 10 ans.

**Le sénateur Lewis:** Oui. J'étais dans l'erreur, mais en ce qui concerne l'alinéa c), d'après ce que vous avez dit, cette question d'infirmité permanente est vraiment une question de discrétion du gouverneur en conseil?



[Text]

**Mr. Low:** I think the Governor in Council must make a decision based on materials that are before him documenting the state of the individual's health.

**Senator Lewis:** Yes. The discretion is fairly wide, as I suppose it must be, as to what the permanent disability or infirmity might be.

**Mr. Laframboise:** That is right, and obviously it is in the interests of the Governor in Council to have evidence to support the decision. It is normal practice to ask for written documentation, attestations from doctors and that kind of thing.

**Senator Lewis:** Yes, so that if a person wished to resign because of ill health, he would have to supply evidence of his state of health.

**Mr. Laframboise:** Yes, that is right.

**Senator Lewis:** The problem may arise, I suppose, that, if he does not satisfy those criteria, he must come under the 15-year clause.

**Mr. Low:** Yes, I would think so. If he wants to resign and if he is really ill, it seems to me that the Governor in Council will make the decision based on the evidence of his illness.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, the point I wish to have clarified is with regard to what I said yesterday concerning the fact that in 1975, when we provided for the last adjustment of the judges' salaries, we did not impose any contribution for pension. At that time the scheme was entirely discretionary, and still is until we adopt this legislation. In Bill C-52, we passed an amendment to the Judges Act providing for a contribution to pensions of six per cent, which would be made by judges appointed after February 1, 1975. I think I can say that not one senator knew, before the bill was passed, that that amendment was there. Some judges had been appointed, and then found out 10 months afterwards that they had to contribute six per cent—and retroactively. This created two classes of judges, that is, judges who had been appointed before February 1, 1975, who did not contribute, and all the other judges appointed after February 1, 1975, who must contribute six per cent which, on the basis of \$7,000 or \$8,000 a year, is a difference of \$4,200 and will increase as the adjustments are made. That is why, when the bill was introduced, we abolished the contributions entirely, taking for granted that the pension was embedded in the appointment, so to speak. In view of the objections to this procedure, it was withdrawn and we are continuing with the two classes of judges. However, my point is this: The judges who are contributing are entitled to the provisions in section 23 and others. However, if someone is appointed at 40 years of age and at 60 years of age he wishes to retire, he has been contributing for 20 years. There is no provision in the legislation presently for a pension on the basis of 20 years' contributions. Am I correct?

**Mr. Low:** That is right.

[Traduction]

**M. Low:** Je pense que le gouverneur en conseil doit prendre une décision en fonction de documents qu'il a en main sur l'état de santé de la personne.

**Le sénateur Lewis:** Oui. La définition de ce qu'est une invalidité ou une infirmité permanente est assez large, comme elle doit l'être, je suppose.

**M. Laframboise:** C'est exact, et il est évidemment dans l'intérêt du gouverneur en conseil d'avoir des preuves pour appuyer sa décision. Il est de pratique courante de demander des documents écrits, des certificats de médecin et ce genre de chose.

**Le sénateur Lewis:** Oui, ce qui fait qu'une personne qui désire démissionner pour des raisons de santé doit fournir des preuves de son état de santé.

**M. Laframboise:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Lewis:** Il pourrait arriver, je suppose, que la personne qui ne satisfait pas à ces critères soit obligée d'attendre d'avoir exercé ses fonctions pendant 15 ans.

**M. Low:** Oui, je penserais que oui. Si le juge veut démissionner et s'il est vraiment malade, il me semble que le gouverneur en conseil prendra sa décision en fonction des attestations de santé qui lui seront fournies.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, la question que j'aimerais qu'on éclaircisse concerne ce que j'ai dit hier au sujet du fait que, en 1975, quand nous avons apporté les dernières révisions aux salaires des juges, nous n'avons imposé aucune contribution pour les pensions. A cette époque-là, le régime était entièrement discrétionnaire et il l'est toujours, tant que la loi ne sera pas adoptée. Dans le Bill C-52, nous avons adopté une modification relative à la Loi sur les juges concernant une contribution à un fonds de pension de l'ordre de 6 p. 100 que devraient verser les juges nommés après le 1<sup>er</sup> février 1975. Je crois pouvoir affirmer qu'aucun sénateur n'était au courant de cette modification avant que le bill n'ait été adopté. Certains juges ont découvert dix mois après leur nomination qu'ils devaient verser une cotisation de 6 p. 100—et ce, rétroactivement. Cette mesure créait deux catégories de juges: c'est-à-dire les juges qui avaient été nommés avant le 1<sup>er</sup> février 1975 et qui ne doivent pas contribuer au régime, et tous les autres nommés après cette date qui doivent verser une contribution de 6 p. 100, ce qui, sur une base de \$7,000 ou \$8,000 par année, constitue une différence de \$4,200, différence qui s'accroîtra au fur et à mesure des révisions salariales. C'est la raison pour laquelle, quand le bill a été présenté, nous avons supprimé complètement les contributions prenant pour acquis que la pension faisant en quelque sorte partie intégrante du poste. Étant donné les objections qui ont été soulevées, cette mesure a été abandonnée et nous en sommes toujours avec les deux catégories de juges. Cependant, ce que je veux dire, c'est que les juges qui versent des contributions sont visés par les dispositions de l'article 23 et autres. Toutefois, si une personne est nommée juge à l'âge de 40 ans et qu'à 60 ans elle désire prendre sa retraite, elle aura contribué au régime pendant 20 ans. La loi ne renferme actuellement aucune disposition à cet égard. Est-ce exact?

**M. Low:** Vous avez raison.



[Text]

**Senator Flynn:** That is one point.

**Mr. Low:** If he has not reached the age of 65, he does not receive a pension.

**Senator Flynn:** Or if he has not served 15 years.

**Mr. Low:** Yes.

**Senator Flynn:** There is no provision for the refund of contributions.

**Mr. Laframboise:** There is such a provision in the act itself. A judge is entitled to a refund on his contributions with a small amount of interest. I believe it is 4 per cent.

**Senator Flynn:** That is generous.

**Mr. Laframboise:** Especially considering this period of inflation.

**Senator Donahoe:** Is there no provision for vesting a pension which the judge has earned and deferring it outside until he reaches the age of 65?

**Mr. Low:** It is cumulative condition. The judge must have 15 years' service and have attained age 65. If he falls short of either one of those criteria, he is not entitled to an annuity under paragraph (1)(a).

**Senator Flynn:** So we are still faced with the problem of having two classes of judges insofar as salaries are concerned. There is also the fact that there is no provision for contributions made by judges who were appointed since 1975.

**Senator Donahoe:** You mean no adequate provisions, in light of what has been said.

**Senator Flynn:** I mean that the judge must qualify under the conditions provided. There is only provision for a refund and nothing else.

**Mr. Laframboise:** I believe I have omitted to draw one provision of the bill to the committee's attention. The provision allows for the prorating of annuities of judges who are obliged to retire because they have reached retirement age.

**Senator Flynn:** I am referring to the situation where a judge is appointed at age 67 and is forced to retire at 75.

**Mr. Laframboise:** In the new formula it provides for the number of years as tenths of the normal annuity.

**Senator Flynn:** I believe it is in the bill with which we dealt last year.

**Mr. Low:** That is right.

**Senator Flynn:** I believe that the minister has said that he would have consultations with regard to these two problems which I have mentioned. Can you tell us a little bit more about the minister's intentions?

**Mr. Low:** At the time the minister announced that he had decided not to proceed with the provisions for the abolition of contributions and the refunds of past contributions, he announced that he would establish a committee to study the

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Voilà pour une question.

**M. Low:** Si le juge n'a pas atteint l'âge de 65 ans, il ne touche pas de pension.

**Le sénateur Flynn:** Ou s'il n'a pas exercé ses fonctions pendant 15 ans.

**M. Low:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** On ne prévoit rien pour le remboursement des contributions versées en trop.

**M. Laframboise:** La loi renferme une telle disposition. Un juge a droit à un remboursement de ses contributions, avec un peu d'intérêt. Je crois que c'est 4 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** C'est généraux.

**M. Laframboise:** Spécialement en période d'inflation comme celle-ci.

**Le sénateur Donahoe:** N'y a-t-il pas moyen qu'un juge puisse transférer la pension qui lui revient jusqu'à ce qu'il atteigne 65 ans?

**M. Low:** Il y a deux conditions: le juge doit avoir exercé ses fonctions pendant 15 ans et avoir atteint l'âge de 65 ans. S'il ne répond pas à ces exigences, il n'a pas droit à une pension aux termes de l'alinéa (1)a).

**Le sénateur Flynn:** Alors nous sommes toujours aux prises avec le problème des deux catégories de juges, du point de vue des salaires. Il y a aussi le fait qu'il n'existe aucune disposition concernant les contributions des juges qui ont été nommés depuis 1975.

**Le sénateur Donahoe:** Vous voulez dire aucune disposition adéquate, compte tenu de ce qui a été dit.

**Le sénateur Flynn:** Je veux dire que le juge doit répondre à certaines conditions. Il y a des dispositions relatives à un remboursement et pas plus.

**M. Laframboise:** Je crois avoir oublié de porter une disposition du projet de loi à l'attention du comité. Celle-ci permet de rajuster les pensions au prorata des contributions versées, dans le cas des juges qui sont obligés de prendre leur retraite en raison de leur âge.

**Le sénateur Flynn:** Je fais allusion au cas d'un juge qui est nommé à son poste à 67 ans et qui est obligé de prendre sa retraite à 75 ans.

**M. Laframboise:** Dans la nouvelle formule, le nombre d'années correspond à des dixièmes des prestations standard.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que c'est dans le projet de loi que nous avons étudié l'an dernier.

**M. Low:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que le ministre a dit qu'il consulterait des agents au sujet des deux problèmes dont je vous ai parlé. Pouvez-vous nous en dire un peu plus concernant les intentions du ministre?

**M. Low:** Quand le ministre a annoncé qu'il avait décidé de ne pas donner suite au projet de supprimer les contributions et le remboursement des contributions versées antérieurement, il a annoncé qu'il chargerait un comité d'étudier toute la ques-

## [Text]

whole question of the judicial annuity system. Part of the problem with the annuities question has been that, while we have had some people review the system, there has been no comprehensive analysis. For example, the Dorfman committee, after looking at the matter, provided two or three pages of comments on the problems of two classes of judges and the morale difficulties which it engendered and which still remain. Honourable senators have noticed that there are one or two other areas which merit study. For example, the legislation proposed in this bill affects the vesting. There are a number of other questions which are outstanding in the judicial annuity system and which merit fairly intense study.

The minister has undertaken to establish a study group which will have very broad terms of reference to look into all aspects of the judicial annuity system and to do so in a comparative light by referring to the provisions which have been made for other groups in our society and in other countries which have similar judiciaries. So we will have the benefit of the contributions of countries such as New Zealand which requires that contributions be made and Australia which does not require that contributions be made.

I must confess, reading through the bill uninstructed as to past practices, I have had an immense amount of difficulty in understanding it. It helps to have an idea of what has happened in the past, and hopefully, this study will assist in clarifying these parts of the Judges Act.

**Senator Flynn:** In the past the understanding was that at the moment a judge was appointed, even though the provisions were discretionary, the judge was entitled to a pension. Even if the judge become sick—or if he died one year after appointment in which case the widow would be entitled to the pension—the judge received a pension based on a certain number of years of service.

**Mr. Low:** Senator, I am not aware of a single person who fell within one of the groups here who has not received a pension.

**Senator Flynn:** I am not discussing the discretionary aspect of the act. I was mentioning the fact that the system was conducted more or less on the basis of a gentleman's agreement between the government and the appointee. Of course, in some cases, as in those which have come to light recently, it is better to have the mandatory provisions.

**Mr. Low:** What the bill is attempting to do is rationalize the system and make it more comprehensible. Apart from that, it brings the situation out in the open because there is an obvious need in some cases to consider *ex gratia* payments. It is much preferable to have this provision to make it quite clear that there is no discretion as to whether or not the judge is entitled to an annuity. No longer will we have to rely on what the person's expectations may be or what he may have understood at the time of appointment. Clearly, that process of clarification will also flow from the results of this study.

**Senator Flynn:** Of course, people who are appointed to the bench are usually around 50 years of age or more and are

## [Traduction]

tion du régime de pension des juges. Une partie de la difficulté de ce dossier est qu'il n'a pas fait l'objet d'une étude complète, même si certain se sont penché sur ledit régime. Le comité Dorfman, entre autres, a présenté deux ou trois pages de commentaires sur le problème des deux catégories de juges, et les difficultés d'ordre psychologique demeurent. Les honorables sénateurs auront remarqué qu'il y a une ou deux questions qui méritent d'être étudiées. Par exemple, le projet de loi a affecté la dévolution. Il y a un certain nombre d'autres questions à résoudre en ce qui concerne le régime de pension des juges et elles devraient faire l'objet d'une étude assez approfondie.

Le ministre a formé un groupe de travail dont le vaste mandat consiste à étudier tous les aspects du système de pension des juges et pour ce faire, à procéder à une étude comparative des dispositions accordées à d'autres groupes de notre société et d'autres pays qui possèdent un système judiciaire semblable au nôtre. Ainsi, nous tirerons parti de données de pays comme la Nouvelle-Zélande qui impose le versement des cotisations et à l'Australie qui, elle, ne l'impose pas.

Je dois avouer qu'en raison de mon ignorance des pratiques antérieures, j'ai eu énormément de difficulté à comprendre le projet de loi. Il est bon d'avoir une idée de ce qui s'est déjà fait, et souhaitons que cette étude contribuera à expliquer ces passages de la Loi sur les juges.

**Le sénateur Flynn:** La pratique antérieure voulait que lorsqu'un juge était nommé, même si les dispositions étaient discrétionnaires, celui-ci ait droit à une pension. Même si le juge tombait malade ou mourait un an après être entré en fonctions, et dans ce cas sa veuve avait droit à la pension, la pension était calculée d'après un certain nombre d'années de service.

**M. Low:** Sénateur, je ne connais pas une seule personne qui faisait partie d'un des groupes ici représentés qui n'ait pas touché une pension.

**Le sénateur Flynn:** Je ne parle pas de l'aspect discrétionnaire de la loi. J'ai signalé que le système était appliqué plus ou moins à l'amiable entre le gouvernement et le juge qui était nommé. Bien sûr, dans certains cas, comme dans ceux qui sont ressortis dernièrement, il est préférable d'imposer les mêmes dispositions.

**M. Low:** L'objectif du projet de loi est de rationaliser le système et de le rendre plus facile à comprendre. Mis à part cet élément, la situation est exposée au grand jour, car il est de toute évidence tentant dans certains cas de procéder à des versements non obligatoires. Il est de beaucoup préférable d'adopter cette disposition pour établir clairement qu'aucun pouvoir discrétionnaire n'est invoqué pour déterminer l'admissibilité d'un juge à la pension. Nous n'aurons désormais plus à nous fier aux suppositions d'une personne ou à ce qu'elle pense avoir compris au moment de la nomination. De toute évidence, les résultats de cette étude amorceront ce processus de clarification.

**Le sénateur Flynn:** Certes, les personnes qui sont nommées juges ont normalement aux alentours de 50 ans ou plus et sont



[Text]

usually in different circumstances from somebody who, for example, has had a career in the civil service.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, how many provinces outside New Brunswick have merged the county court with the Queen's bench?

**Senator Flynn:** Alberta is one.

**Senator Robichaud:** Alberta, and I believe Saskatchewan is about to take the step.

**Senator Flynn:** Those are the only two.

**Mr. Laframboise:** Also, Newfoundland has been talking about the matter for some time, and there is a good chance of success.

**Senator Lewis:** Other than the one appointment provided for in the bill, does it also provide for the increase in the number of Supreme Court judges as a result of such an amalgamation, or will there have to be further amendments?

**Mr. Laframboise:** Yes, there is the provision for one more county court judge. Of course, the amalgamation would increase the complement of that court. Does that answer your question?

**Senator Lewis:** No. At present there are eight district court judges, and if there is an amalgamation it would mean an additional eight Supreme Court judges. Would this be accommodated under the bill?

**Mr. Laframboise:** We would have to bring in new legislation.

**Senator Flynn:** Do you mean provincial legislation? I believe you said that there was provision in the bill.

**Mr. Laframboise:** There is provision for Saskatchewan and for Newfoundland to add one judge to the district court. When the provinces proceed with their legislation or inform us that they are ready, then we will provide enabling legislation and they will pass their legislation.

**Senator Lewis:** The bill does not provide for the amalgamation then?

**Mr. Laframboise:** No.

**Senator Robichaud:** Then, in effect, the federal government is saving a pile of money because in the provinces where mergers have not taken place the county court judges are paid according to their scale while, for example, in New Brunswick they are paid on the Queen's bench scale. So the federal government is saving money in Ontario, Quebec and Manitoba.

**The Chairman:** We have no county court in Quebec.

**Senator Robichaud:** Yes, Quebec is a different system.

**Mr. Low:** Honourable senators, the responsibility of the federal government is to provide salaries for the section 96 judges which the federal government appoints to positions

[Traduction]

d'habitude dans une situation différente de celle qu'occupe une personne qui, par exemple, a fait carrière dans la Fonction publique.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, combien de provinces à l'exception du Nouveau-Brunswick ont fusionné leur cour de comté et leur court du Banc de la reine.

**Le sénateur Flynn:** Il y a l'Alberta.

**Le sénateur Robichaud:** L'Alberta, et je crois que la Saskatchewan est sur le point de faire de même.

**Le sénateur Flynn:** Ce sont les deux seules provinces.

**M. Laframboise:** Terre-Neuve en parle aussi depuis quelque temps, et il y a de bonnes chances que son projet se réalise.

**Le sénateur Lewis:** Exception faite de la nomination prévue dans le projet de loi, est-il aussi question d'augmenter le nombre de juges de la Cour suprême à la suite de ces fusions ou d'autres amendements devront-ils être adoptés?

**M. Laframboise:** Oui, il est prévu de nommer un juge de cour de comté supplémentaire. Bien sûr, la fusion va accroître la charge de travail de ce tribunal. Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Lewis:** Non, actuellement, il y a huit juges de cour de district, et s'il y a fusion, cela voudra dire qu'il faudra ajouter huit juges à la Cour suprême. Le projet de loi contiendra-t-il une telle disposition?

**M. Laframboise:** Nous devons adopter une nouvelle loi.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez dire une loi provinciale? Je crois que vous aviez dit que le bill contenait une telle disposition.

**M. Laframboise:** Oui, la Saskatchewan et Terre-Neuve peuvent ajouter un juge à la cour de district. Lorsque les provinces adopteront leurs lois ou nous informeront qu'elles sont prêtes à le faire, nous adopterons alors la loi habilitante.

**Le sénateur Lewis:** Le projet de loi ne prévoit donc pas la fusion?

**M. Laframboise:** Non.

**Le sénateur Robichaud:** En effet, le gouvernement fédéral économise beaucoup d'argent parce que dans les provinces où les fusions n'ont pas encore été réalisées, les juges des cours de comté sont payés selon leur échelle salariale alors qu'au Nouveau-Brunswick, par exemple, ils sont rémunérés selon l'échelle de traitement des juges de la cour du Banc de la reine. Le gouvernement fédéral économise donc en Ontario, au Québec et au Manitoba.

**Le président:** Nous n'avons pas de cour de comté au Québec.

**Le sénateur Robichaud:** C'est vrai, le Québec a un système différent.

**M. Low:** Honorables sénateurs, il incombe au gouvernement fédéral de verser des traitements aux juges visés à l'article 96 et que le gouvernement fédéral nomme à des postes établis par



[Text]

established by the provinces. If the provinces wish to amalgamate and merge their courts, then we have a responsibility to provide the salaries. However, I do not think that we must as a matter of policy take part in the decision of whether to amalgamate. It seems to me that that matter is of provincial jurisdiction.

**Senator Robichaud:** In effect we are saving money then?

**Mr. Low:** We are not spending money.

**Senator Flynn:** However, the gap in salaries between county court judges and Supreme Court judges is narrowing.

**Senator Robichaud:** But, there is still a difference.

**Senator Neiman:** I just want to make one small comment with respect to the pension question. I had intended to ask when we might expect a resolution of the problems Senator Flynn referred to, but you have answered that question as best you can at the moment, Mr. Low. However, can you tell us if the minister intends to make some commitment with respect to the time frame in which he wants this study completed? Certainly, it should not be permitted to drag on much longer, although I agree with you that there are several real problems and questions to be answered with respect to these pensions.

**The Chairman:** On that point, Senator Neiman, I have read the proceedings of the House of Commons committee. Two periods were mentioned: three months and six months. I don't think there is any commitment on whether it would be one or the other, though.

**Senator Neiman:** Even if the judges were to know that the problem would be resolved within six months, that would at least give them a bit of hope.

**Mr. Low:** Senator Neiman, I think the position the minister expressed was that the committee would be instructed to report within three to six months of the date of appointment. The outside limit is six months, therefore. Everybody would be pleased, of course, if they could report within three months.

**Senator Neiman:** But after that there is still the need to take action on that study.

**Mr. Low:** We must remember that we are talking about some fairly specialized and prominent individuals in a number of specific fields: someone with judicial or legal experience; an actuary; and someone who is experienced in the field of pensions. We hope, therefore, that when the study is completed we will have the best available advice on the appropriateness of a scheme of pensions for judges.

Obviously, when you are looking for people who are prominent in their fields, there are some constraints on their availability. That is why the minister was talking of three to six months. He would like to see it sooner rather than later. Obviously, I am putting words in his mouth there and that is subject to disavowal, of course.

**Senator Nurgitz:** Has there been some suggestion of when the commission will be appointed?

[Traduction]

les provinces. Si ces dernières veulent fusionner leurs tribunaux, nous sommes alors tenus de verser des traitements. Toutefois, je ne crois pas que ce soit à nous de décider s'il doit y avoir fusion ou non. Il me semble que la question est de compétence provinciale.

**Le sénateur Robichaud:** Donc, nous économisons?

**M. Low:** Nous ne dépensons pas.

**Le sénateur Flynn:** Toutefois, l'écart des traitements entre les juges des cours de comté et les juges de la Cour suprême se rétrécit sans cesse.

**Le sénateur Robichaud:** Mais il y a toujours une différence.

**Le sénateur Neiman:** Je voudrais seulement faire une brève observation en ce qui concerne les pensions. J'avais prévu demander quand nous pourrions prévoir le règlement des problèmes soulevés par le sénateur Flynn, mais vous venez de répondre le mieux possible à la question, monsieur Low. Cependant, pouvez-vous nous dire si le ministre entend prendre certains engagements en ce qui concerne le délai accordé au groupe de travail? Certes, ce dernier ne devrait pas poursuivre ses travaux encore longtemps, même si je conviens qu'il existe plusieurs problèmes véritables qu'il faut régler dans le domaine des pensions.

**Le président:** A ce sujet, sénateur Neiman, j'ai lu le compte rendu des délibérations du Comité de la Chambre. Deux périodes ont été mentionnées: trois mois et six mois. Je ne crois pas qu'aucune date précise n'ait été déterminée cependant.

**Le sénateur Neiman:** Même si les juges savaient que le problème serait réglé dans six mois, au moins, ils auraient une lueur d'espoir.

**M. Low:** Sénateur Neiman: Je crois que le ministre a soutenu que le comité devrait produire son rapport entre trois et six mois à partir de la date de sa constitution. Par conséquent, le délai maximal est de six mois. Bien sûr, tout le monde serait content si le rapport était présenté dans trois mois.

**Le sénateur Neiman:** Mais par la suite, il faut prendre les mesures qui s'imposent et qui découlent de l'étude.

**M. Low:** Il ne faut pas oublier que nous parlons ici de personnes très spécialisées et bien connues dans un certain nombre de domaines précis: un possède une expérience juridique, un est actuaire et enfin l'autre est un spécialiste du domaine des pensions. Par conséquent, nous espérons que lorsque l'étude sera terminée, nous disposerons des meilleurs avis disponibles sur l'opportunité d'un régime de pensions pour les juges.

De toute évidence, lorsque vous travaillez avec des spécialistes dans un domaine, ces personnes ne sont pas toujours disponibles. C'est la raison pour laquelle le ministre a parlé d'un délai de trois à six mois. Il préférerait que le rapport soit présenté le plus tôt possible. De toute évidence, je lui fais dire des choses qu'il pourrait désavouer, bien sûr.

**Le sénateur Nurgitz:** A-t-on laissé entendre à quelle date la commission serait créée?

[Text]

**Mr. Low:** I understand that at the present time they are seeking people who might serve as committee members, senator.

**Senator Buckwold:** Clause 18 of the bill refers to annuities to "widows." What is the situation with respect to a female judge?

**Mr. Laframboise:** A widower is included in the term "widow" in the act, senator.

**Mr. Low:** Section 25(4) of the Judges Act says that in that section and in section 29 the term "widow" includes a widower.

**Senator Flynn:** That was inserted in 1975 by Bill C-52.

**Senator Buckwold:** So there are no problems in that regard. If a female judge dies and her husband had predeceased her, her children will be entitled to the pension that would otherwise have gone to her husband.

**Mr. Laframboise:** Yes.

**Senator Flynn:** The interesting case would be the one in which the widower is a judge himself.

**The Chairman:** For the sake of accuracy, honourable senators, there may have been an impression that judges appointed before February 17 of 1975 made no contribution. They did.

**Senator Flynn:** Yes, it was 1½ per cent. That was for indexing purposes.

**The Chairman:** Was that the reason?

**Senator Flynn:** The 1½ per cent was for the indexation of the pension. With the 6 per cent it makes it 7½ per cent for judges appointed since 1975.

**Mr. Low:** There was an additional reason for asking judges presently sitting to make that contribution, senator. That was to compensate for the fairly generous improvements in the system of survivors' benefits that were provided by that bill.

**Senator Flynn:** Yes, you are right. It was for indexation and survivors' benefits. That is right.

**The Chairman:** If there are no further questions, do you wish to go through the bill clause by clause?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Shall we report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I shall so report. Thank you very much. The committee adjourns.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Low:** Si je ne m'abuse, on cherche actuellement des personnes pour faire partie du Comité, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** L'article 18 du projet de loi fait allusion à la pension versée aux «veuves». Comment s'appliquera cet article si le juge est une femme?

**M. Laframboise:** Le terme veuf est compris dans celui de «veuve» aux termes de la loi, sénateur.

**M. Low:** Le paragraphe 25(4) de la Loi sur les juges précise que dans les articles 25 et 29, le terme «veuve» comprend celui de veuf.

**Le sénateur Flynn:** Cet article a été inséré en 1975 avec l'adoption du bill C-52.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a donc aucun problème à ce sujet. La pension sera versée aux enfants de la femme juge si son époux meurt avant elle.

**M. Laframboise:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Il serait intéressant de voir ce qui se passerait si le veuf était juge lui-même.

**Le président:** Par souci d'exactitude, honorables sénateurs, j'aimerais vous souligner que les juges nommés avant le 17 janvier 1975 ont effectivement contribué au fonds de retraite.

**Le sénateur Flynn:** Oui, ils ont contribué 1½ p. 100 aux fins d'indexation.

**Le président:** Était-ce bien pour cette raison?

**Le sénateur Flynn:** La contribution de 1½ p. 100 allait à l'indexation de la pension. Cette contribution sera maintenant de 7½ p. 100 pour les juges nommés après 1975.

**M. Low:** Il y avait une autre raison pour laquelle on a demandé aux juges actuels de faire cette contribution, sénateur. C'était afin de compenser les augmentations assez généreuses des prestations versées aux survivants en vertu du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez raison. C'était pour l'indexation et les prestations versées aux survivants.

**Le président:** Si vous n'avez pas d'autres questions, désirez-vous étudier le projet de loi article par article?

**Des voix:** Non.

**Le président:** Ferons-nous donc rapport du projet de loi à la Chambre sans amendement?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je le ferai donc. Je vous remercie.

Le Comité suspend ses travaux.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. André Laframboise, Acting Commissioner for Federal  
Judicial Affairs;

Mr. D. Martin Low, Executive Assistant to the Deputy Minis-  
ter of Justice.

M. André Laframboise, commissaire intérimaire à la magis-  
trature fédérale;

M. D. Martin Low, chef de cabinet du sous-ministre de la  
Justice.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, March 19, 1981

Le jeudi 19 mars 1981

Issue No. 10

Fascicule n° 10

**First Proceedings on:**  
Bill S-19, "An Act to provide for State Immunity in  
Canadian Courts"

**Premier fascicule concernant:**  
Bill S-19, «Loi portant sur l'immunité des États  
étrangers devant les tribunaux»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



# ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, February 11, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator van Roggen, seconded by the Honourable Senator Langlois, for the second reading of the Bill S-19, intituled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

# ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 février 1981:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, tendant à la deuxième lecture du Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1981  
(18)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:10 a.m., the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Deschatelets, Flynn, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Neiman, Robichaud and Stanbury. (9)

*Other Member present:* The Honourable Senator Laird. (1)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice:*

Mr. B. L. Strayer, Q.C., Assistant Deputy Minister, Public Law;

Mr. M. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section.

*From the Department of External Affairs:*

Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs.

The Committee examined Bill S-19, intituled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

Mr. Strayer made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 11:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 19 MARS 1981  
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg, (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Deschatelets, Flynn, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Neiman, Robichaud et Stanbury. (9)

*Autre député présent:* L'honorable sénateur Laird. (1)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice:*

M. B. L. Strayer, c.r., sous-ministre adjoint, Droit public;

M. M. Jewett, directeur, Section du droit constitutionnel et international.

*Du ministère des Affaires extérieures:*

M. F. A. Mathys, directeur, Direction des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques.

Le Comité étudie le Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

M. Strayer fait une déclaration préliminaire puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 19, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-19, to provide for state immunity in Canadian courts, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this morning from the Department of Justice Mr. B. L. Strayer, Q.C. Assistant Deputy Minister, Department of Justice, Public Law; Mr. M. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section; Mr. M. Shore, Constitutional and International Law Section; Mr. Duff Friesen, Civil Litigation Section, Legislation Programming; Madame Andrée Dionne, Legislative Counsel of the Legislation Section, and Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel of the Legislation Section.

Representing the Department of External Affairs are Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division of the Bureau of Legal Affairs, and Mr. J. Arkelian, Legal Advisory Division of the Bureau of Legal Affairs.

We had sought to have an outside international lawyer appear, and I had invited Professor Maxwell Cohen, former Professor of International Law at McGill. Unfortunately, he is ill and is unable to be here this morning.

**Senator Flynn:** Will he appear on another occasion?

**The Chairman:** If we ask him and if he is recovered, he will appear. I invited an outsider on your suggestion, Senator Flynn. However, we can decide that after we have heard from our witnesses this morning. I will now call on Mr. Strayer to make his opening statement.

**Mr. B. L. Strayer, Q.C., Assistant Deputy Minister, Public Law, Department of Justice:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, we are pleased to be here to assist the committee in whatever way we can. It was suggested to me that it might be useful to recapitulate briefly the main purpose and effect of the bill, in order to assist the members of the committee.

The purpose of this state immunity bill is, as I think you are aware, to define more precisely the immunity of foreign states before the courts of Canada and to restrict that immunity in certain respects. There is and has been considerable uncertainty in the law up to this point with respect to the immunity to which foreign states are entitled in Canadian courts. Our courts have tended to apply the principle of absolute immunity, which they have derived from the practice of many states and have adopted as part of the law of Canada, in treating cases before the Canadian courts. The principle of absolute immunity developed in another time under other circumstances. There has never been any complete definition, because there are so many uncertainties as to how the principle of absolute immunity applies in particular situations.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été référé le bill S-19, Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier ledit bill.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entendrons ce matin plusieurs représentants du ministère de la Justice: M. B. L. Strayer, C.R., sous-ministre adjoint de la Justice, Droit public; M. M. Jewett, directeur, Section du droit constitutionnel et international; M. M. Shore, de cette même section; M. Duff Friesen, Section du contentieux des affaires civiles, de la Direction de la planification des programmes législatifs; M<sup>me</sup> Andrée Dionne, conseillère juridique de la Section de la législation, et M. Nelson Thurm, conseiller juridique de cette même section.

Les représentants du ministère des Affaires extérieures sont: M. F. A. Mathys, Direction des consultations juridiques du Bureau des affaires juridiques et M. J. Arkelian, de cette même direction.

Nous avons aussi invité un avocat en droit international de l'extérieur, en l'occurrence le Pr Maxwell Cohen, ancien professeur de droit international à McGill, à venir témoigner. Il n'est malheureusement pas en mesure d'être ici ce matin, pour cause de maladie.

**Le sénateur Flynn:** Comparaitra-t-il à un autre moment?

**Le président:** Si nous le lui demandons et s'il est rétabli, oui. J'ai invité une personne de l'extérieur sur votre suggestion, sénateur Flynn. Mais nous pourrions prendre une décision à ce sujet après avoir entendu les témoins de ce matin. Je demanderais maintenant à M. Strayer de nous faire sa déclaration d'ouverture.

**M. B. L. Strayer, c.r., sous-ministre adjoint, Droit public, ministère de la Justice:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'être ici ce matin pour prêter main forte au Comité dans ses travaux. On m'a dit qu'il serait peut-être utile de rappeler brièvement l'objet et les effets principaux de ce projet de loi pour aider les membres du Comité dans leur étude.

L'objet de ce projet de loi sur l'immunité des États étrangers est, comme vous le savez déjà, je crois, de mieux définir l'immunité dont bénéficient les États étrangers devant les tribunaux du Canada et d'y apporter certaines restrictions. Jusqu'à ce jour, il a été difficile de connaître l'étendue exacte de l'immunité à laquelle ces États ont droit devant les tribunaux canadiens. Ces derniers ont été portés, dans la pratique, à considérer cette immunité comme absolue, à l'instar de ce qui se fait dans de nombreux autres pays, et ont adopté ce principe comme s'il faisait partie de la législation canadienne. Mais la doctrine de l'immunité absolue a été établie à une autre époque et dans d'autres circonstances. Étant donné les nombreuses incertitudes qui grèvent cette notion, on n'est jamais



## [Text]

Many commentators and experts in the field of international law and constitutional law have felt for some time that in countries such as Canada, where we have tended to follow the principle of absolute immunity, the time might have arrived for a review of that principle. That feeling may have arisen for two principal reasons. The first has to do with our own governments, both federal and provincial, before the Canadian courts. In the last 30 years we have drastically reduced the principle of crown immunity so that our own governments are generally suable in the courts of Canada. That has tended to reinforce the view that perhaps foreign countries here should, under some circumstances at least, be suable in our courts.

The other main factor operating both in Canada and abroad in favour of limiting somewhat the immunity of foreign states is that there has been a large increase in the amount of commercial activity carried on by states in the last 50 to 75 years. Whereas at one time the concept of the dignity of the foreign sovereign in the conduct of his personal and diplomatic relations with other countries gave credibility to the concept of the immunity of the foreign sovereign before our courts, as states became more and more engaged in enterprise of one sort or another, enterprise which often was not distinguishable from that carried on by private citizens, it became harder to rationalize the concept of absolute immunity.

It was with such considerations in mind that this bill was developed in Canada. We are not pioneering in this field by any means. Two of our most important trading partners, the United States and the United Kingdom, both of whom have a legal tradition similar to the legal tradition of our public law, have specifically by statute adopted the restrictive immunity doctrine. In the United States it was really put into practice by the conduct of the State Department as early as 1952. From that time onward the State Department was making distinctions between those acts of foreign states which were governmental acts and those acts which were commercial acts, and the State Department was expressing its view on those matters before the courts of the United States, and the courts of the United States tended to defer to the views of the State Department as to those situations where immunity ought to be granted and those where it should not be granted.

In 1977, however, the United States adopted a federal statute which put the restrictive immunity doctrine into statutory form. In 1978 a similar measure was passed in the United Kingdom. There is a somewhat different background in the United Kingdom where they were implementing a convention or agreement adopted by the Council of Europe. The Council of Europe, many of whose members had for some time applied the restrictive immunity doctrine in their courts, developed a convention which codified the concept of restrictive immunity, and the United Kingdom implemented that by legislation in 1978.

The basic concept of the bill is that, while a foreign state enjoys immunity as a general principle, that is subject to a number of limitations, one of which is that proceedings relating to commercial activities may be carried on in the court of

## [Traduction]

arrivé à définir exactement, comment elle s'applique dans telle ou telle situation particulière.

De nombreux commentateurs et experts en droit international et constitutionnel estiment depuis quelque temps que, dans des pays comme le Canada qui ont eu tendance à accepter une immunité absolue, le temps est peut-être venu de réviser cette doctrine. Cette mise en question aurait une double origine, dont la première serait le comportement de nos gouvernements, tant fédéral que provinciaux, devant les tribunaux canadiens. Au cours des 30 dernières années, le principe de l'immunité de la Couronne a sérieusement été battu en brèche de sorte que les divers ordres de gouvernements sont en général sujets à être poursuivis devant les tribunaux. Ce fait a peut-être contribué à faire naître l'idée que les pays étrangers représentés ici devraient également, du moins dans certaines circonstances, faire l'objet de poursuites devant nos tribunaux.

L'autre facteur, tant au Canada qu'à l'étranger, qui milite en faveur d'une certaine restriction de l'immunité des États étrangers vient de l'activité commerciale des États qui, comme il se doit, a énormément progressée au cours des 50 à 75 dernières années. Tandis qu'autrefois la dignité d'un souverain étranger dans la conduite de ses relations personnelles et diplomatiques avec d'autres pays pouvait servir de fondement à la notion de son immunité devant nos tribunaux, il devient de plus en plus difficile, à mesure que les États agissaient dans divers domaines qui n'étaient pas toujours différents de ceux dont s'occupent les citoyens privés, de trouver un fondement solide à cette notion d'immunité absolue.

Ce sont des considérations de cet ordre qui ont présidé à la rédaction de ce bill au Canada. Nous sommes loin de faire œuvre de pionniers en ce domaine. Deux de nos plus importants partenaires commerciaux, les États-Unis et le Royaume-Uni, qui ont tous deux une tradition de droit public semblable à la nôtre, ont adopté des lois qui restreignent explicitement l'immunité. Aux États-Unis, c'est en réalité le comportement du Département d'État depuis 1952 qui a fait passer ce principe dans la pratique. À partir de cette année-là, en effet, ce Département distinguait entre les actes des États étrangers qui sont des actes gouvernementaux et ceux qui sont des actes commerciaux; il exprimait ses propres vues à ce sujet devant les tribunaux des États-Unis et ceux-ci étaient enclins à s'en remettre aux vues de ce Département pour décider dans quelles situations l'immunité devrait ou non être accordée.

Mais en 1977 les États-Unis ont adopté une loi fédérale qui conférait à la doctrine de l'immunité restreinte un statut proprement légal et une année plus tard le Royaume-Uni prenait une mesure semblable. Les faits à l'origine de cette mesure y furent quelque peu différents, car le Royaume-Uni mettait en œuvre une convention ou un accord adopté par le Conseil de l'Europe. Ce dernier, dont un grand nombre de membres ont pendant un certain temps appliqué la doctrine de l'immunité, a mis au point une convention qui codifiait le concept de l'immunité restreinte. En 1978, le Royaume-Uni appliquait cette convention au moyen d'une loi.

Le bill est fondé sur le concept de base suivant: bien qu'un État étranger bénéficie en général de l'immunité, cette dernière est assujettie à un certain nombre de restrictions, dont l'une est que les poursuites découlant d'activités commerciales

*[Text]*

Canada; proceedings relating to death or personal injury, damage to or loss of property, property interests arising by way of succession or gift, may all be the subject of court action in Canada involving a foreign state.

We have not tried to define commercial activity in any detailed way. In this respect we have followed the American statute, or at least their approach. It was felt that it would be difficult to develop a meaningful definition of commercial activity that would be good for a long period of time and also that this was something best left to the courts to develop on a case-by-case basis.

There is a considerable history in the United States now of jurisprudence in this field, and I think there is a developing body of jurisprudence in the United Kingdom. It remains to be seen how it will develop here, but the approach taken is that generally taken by the American statute. The British have gone a little bit farther in giving some examples of commercial transactions or commercial activity in their law; but neither have they tried to be exhaustive. I believe the reason they have put any partial definition in their law is that they were implementing the European Convention, which does this very thing.

Yesterday we distributed to members of the committee a small collection of materials. You will find in the first note under "tab 1" a summary of the purpose and effect of the legislation. We note in there the fact that there has been no clear test developed in Canadian courts of what is a commercial activity and what is not.

By way of explanation I should also make the point that this bill, when it is enacted, will not override the Diplomatic Privileges and Immunities Act, which was adopted by Parliament in 1976-77. That act implemented the Vienna Convention on Diplomatic Relations and the Vienna Convention on Consular Relations. It dealt more precisely with the immunities attaching to representatives of foreign states as persons and in their personal activities, so its focus is somewhat different from that of the bill before us. I believe it is correct to say that the provisions of this bill do not override that act but are subject to it. You will see in clause 15 of the bill that, if there is a conflict between this bill and the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act, this bill will not apply. One of the reasons for that is that the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act has been given precedence because it was implementing an international agreement or convention by which Canada is bound.

In the proposed bill on state immunities we are not implementing any international agreement. We think it is consistent with international law generally, but we are bound internationally by the conventions which we implemented in the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act, so that that act will supersede this one where there is any conflict.

*[Traduction]*

peuvent être engagées devant les tribunaux du Canada et que les poursuites intentées à la suite de décès ou de dommages corporels ou matériels et d'intérêts de biens résultant d'une succession ou d'une donation, peuvent également faire l'objet de procès au Canada et impliquer un État étranger.

Nous n'avons pas essayé de définir l'activité commerciale de façon détaillée. A cet égard, nous avons suivi la loi américaine, ou du moins sa façon d'aborder la question. On a pensé qu'il serait difficile de donner de l'activité commerciale une définition significative et durable et on a également jugé qu'il était préférable de laisser aux tribunaux le soin de mettre au point cette définition à partir de la jurisprudence.

Il y a actuellement aux États-Unis un important recueil de jurisprudence dans ce domaine et je pense qu'un noyau de jurisprudence est également en vue d'être constitué au Royaume-Uni. Il reste à voir comment la situation évoluera ici, mais l'approche adoptée est en général celle de la loi américaine. Les Britanniques sont allés un peu plus loin en donnant dans leur loi quelques exemples de transactions ou d'activités commerciales, mais sans essayer d'être exhaustifs. Je crois que la raison pour laquelle ils n'ont placé aucune définition partielle dans leur loi est due au fait qu'ils mettaient en application la Convention européenne qui traite de cette question.

Nous avons distribué hier aux membres du Comité une petite collection de documents. Dans la première remarque sous le «tableau 1», vous trouverez un résumé de l'objectif et des effets de la loi. Nous y notons le fait que les tribunaux canadiens n'ont pas mis au point de critères bien définis sur ce qu'est ou n'est pas une activité commerciale.

A titre d'explication, je dois également préciser que ce bill, lorsqu'il aura force de loi, n'aura pas préséance sur la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires qui a été adoptée par le Parlement en 1976-1977. Cette loi mettait en application la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ainsi que la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Elle traitait plus précisément des immunités concernant les représentants des États étrangers en tant que personnes et leurs activités personnelles, de sorte que son objectif principal était quelque peu différent de celui du bill dont nous sommes saisis. Je crois qu'il est opportun de dire que les dispositions de ce bill ne l'emportent pas sur la loi mais y sont assujetties. Vous verrez à l'article 15 du bill que s'il y a incompatibilité entre celui-ci et la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, le bill ne s'appliquera pas. Cela tient notamment au fait qu'on a donné préséance à la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires parce qu'elle mettait en application un accord ou une convention internationale qui lie le Canada.

Dans le bill projeté sur l'immunité des États, aucun accord international n'est appliqué. Nous pensons qu'il est conforme au droit international en général, mais nous sommes liés internationalement par les conventions que nous avons mises en application dans la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, de sorte que la loi remplacera les présentes dispositions en cas de conflit.



[Text]

In looking at the bill you will note that there are certain aspects of it which will undoubtedly be of concern or of interest to the provinces. Most of the actions referred to in the bill will be actions taking place in the courts of the provinces, and there will be some impact on their procedures in certain places, and no doubt there will have to be some modifications in their rules of court in certain places.

Consequently, the Minister of Justice wrote to the attorneys general before the bill was introduced, making them aware that the government intended to introduce such a bill. As soon as the bill was introduced, a further letter was sent out with a copy of the bill, once it had become public through first reading in the Senate. We have received some comments. The substantive comments have been generally favourable. It is our assessment at the moment that there are no serious problems with provincial governments in connection with the bill. We anticipate that we will obtain the full co-operation of the provinces in the eventual implementation of the bill.

Of course, surprises are always possible, but at this point we do not see any major problems in our provincial relations with respect to this bill.

**Senator Robichaud:** Do the provinces have to pass concurrent legislation?

**Mr. Strayer:** No, senator. I don't think there is any reason for them to do that. They will probably have to modify the rules of court in connection with notice and service of notice and that sort of thing, but that is the major impact on their laws and procedures.

With respect to the definitions of immunities and privileges of foreign countries, we regard this as a matter of federal jurisdiction. Parliament has taken that position in the past with the adoption of the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act and with the adoption of other laws such as the Visiting Forces Act. Parliament has done that sort of thing in the past as well in defining privileges and immunities. The main impact on the provinces is that it expands the jurisdiction of their courts by limiting the immunity of foreign states. It does, however, mean that in some cases the procedures will not exactly fit because of the particular problems of service of notice and the extra time periods that seem to be required for dealing with foreign countries who have to take instructions from distant capitals.

**Mr. Chairman,** that completes my opening comments. My colleagues and I have reached a division of labour in this matter. I am to answer the easy questions and they the difficult questions. So I will be principally relying on my colleagues at the table or elsewhere to deal with your questions. You may direct your questions to Mr. Mathys and Mr. Jewett. Thank you.

**Senator Deschatelets:** Sir, what you have said about the purpose of the bill and how it relates to similar acts in Great Britain and the United States is quite clear, but have you any comments to offer on whether the government has received

[Traduction]

En examinant le bill, vous remarquerez qu'il présente certains aspects qui préoccupent ou intéresseront sans aucun doute les provinces. La plupart des poursuites auxquelles il est fait allusion dans le bill se dérouleront devant des tribunaux provinciaux, qu'elles auront une incidence sur leurs procédures et qu'il sera parfois nécessaire que les provinces modifient leurs règles.

En conséquence, le ministre de la Justice a écrit aux procureurs généraux avant la présentation du bill pour les informer que le gouvernement avait l'intention de présenter le bill en question. Dès qu'il a été déposé et qu'il fut devenu public à la suite de la première lecture au Sénat, une autre lettre a été expédiée avec un exemplaire du bill. Nous avons reçu quelques observations. Les commentaires de fond ont en général été favorables. À l'heure actuelle, nous estimons qu'il n'y a pas de problèmes sérieux avec les gouvernements provinciaux en ce qui concerne le bill. S'il est éventuellement mis en application, nous espérons obtenir la pleine collaboration des provinces.

Bien entendu, des surprises sont toujours possibles, mais pour l'instant, nous ne voyons aucun problème important dans nos relations provinciales en ce qui concerne ce bill.

**Le sénateur Robichaud:** Les provinces ont-elles à adopter une législation parallèle?

**M. Strayer:** Non, sénateur. Je ne pense pas qu'elles aient des raisons de le faire. Elles devront probablement modifier les règles des tribunaux relativement aux intimations et aux significations d'actes et ainsi de suite, mais je pense qu'il s'agit là de la principale répercussion qu'aura la mesure législative sur leurs lois et procédures.

En ce qui concerne les définitions des immunités et privilèges des pays étrangers, nous considérons que cette question est de compétence fédérale. Le Parlement a pris cette position par le passé en adoptant la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires et d'autres lois telle la Loi sur les forces étrangères présentes au Canada. Le Parlement a fait ce genre de choses par le passé et a également défini les privilèges et les immunités. La principale répercussion pour les provinces est qu'il y a élargissement de la sphère de compétence de leurs tribunaux du fait que l'immunité des États étrangers est restreinte. Toutefois, cela signifie que dans certains cas, les procédures ne conviendront pas exactement par suite des problèmes particuliers concernant les significations d'actes et les délais supplémentaires qui semblent être exigés pour traiter avec les pays étrangers qui doivent prendre des instructions auprès de capitales éloignées.

Monsieur le président, cela termine mes observations préliminaires. Mes collègues et moi nous sommes partagés le travail au sujet de cette affaire. Je vais répondre aux questions faciles et ils répondront aux questions difficiles. Je vais donc principalement compter sur mes collègues, à la table ou ailleurs, pour répondre à vos questions. Vous pouvez les poser à M. Mathys et à M. Jewett. Je vous remercie.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur, ce que vous avez déclaré sur l'objet du bill et sur la façon dont il se rattache à des lois similaires de Grande-Bretagne et des États-Unis est très clair. Toutefois, pouvez-vous nous indiquer si le gouverne-



## [Text]

complaints through the Department of External Affairs from Canadians engaged in commercial activities with foreign states and who either cannot sue or cannot recover damages they have been awarded?

**Mr. Strayer:** I will ask Mr. Mathys to comment on that.

**M. F. A. Mathys, directeur, Direction des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures:** Monsieur le président, le ministère est toujours, si on peut dire, sur la ligne de feu, pris entre deux intérêts tout à fait différents, celui du Canadien qui cherche à récupérer ses sous, d'une part, ou celui de l'état étranger qui se prétend, lui, à l'abri de poursuites au Canada.

En règle générale, je dois dire que les différents qui sont de cette nature sont réglés à l'amiable, par les bons offices du ministère, ou encore par des pressions du ministère, à l'endroit du secrétariat d'État, dans la capitale étrangère. Règle générale, j'ai bien dit, mais les exceptions sont relativement nombreuses et dans la dernière année ou dans les deux dernières années, il y a eu des cas patents, où cette procédure n'a pas été suivie, pour une raison ou une autre et la plupart du temps, dans chacun des cas, il y a consultation avec nos collègues du ministère de la Justice. Au fond, le ministère incite les missions diplomatiques, ou les états étrangers à régler leurs différends à l'amiable, avec les citoyens canadiens. Notre politique est d'expliquer quelles sont les règles de justice qui s'appliquent, ou les procédures qui s'appliquent. Comme je vous dis, en règle générale, cela suffit à faire régler les différends, mais pas toujours, et quand ce ne l'est pas toujours, précisément, nous restons sur la ligne de feu avec nos collègues du ministère de la Justice.

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce qu'on peut dire que ce n'est pas une affaire extraordinaire, mais que les états étrangers s'engagent, de plus en plus, dans des activités commerciales, que ce soit au point de vue culturel, ou quoi que ce soit—on passe des contrats alors que, autrefois, ce n'était pas ainsi?

**M. Mathys:** Précisément, cette très ancienne doctrine en droit international de l'immunité souveraine et absolue, qui date du premier temps des droits de gens, vient du fait que les états, ou les souverains, à ce moment-là, ne s'engageaient que dans des activités qui étaient purement gouvernementales. De plus en plus, dans le cas des états, en particulier les états avec économie dirigée—et je pense à ce moment-là aux états du bloc socialiste, par exemple, la distinction entre ce qui est activité gouvernementale et ce qui est activité commerciale n'est pas toujours facile à faire.

De toute façon, tout est dirigé d'une façon centrale et étatique, d'abord. D'où, l'injustice qui est à créée pour les citoyens du pays, qui se voient aux prises avec une réclamation, à laquelle ils ne peuvent pas donner suite.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I will address my second question to Mr. Strayer since it has to do with the provisions of the bill. Has some of the wording of certain of the provisions, for example, the definition of commercial activities,

## [Traduction]

ment a reçu des plaintes par l'intermédiaire du ministère des Affaires extérieures, de la part de Canadiens qui s'occupent d'activités commerciales avec des États étrangers et qui ne sont pas en mesure d'intenter des poursuites ou de recouvrer des indemnités qui leur ont été accordées pour des dommages?

**M. Strayer:** Je vais demander à M. Mathys de répondre à cette question.

**Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs:** Mr. Chairman, the Department is always under fire, if I may say so, caught between two conflicting forces; on the one hand, a Canadian wishing to recover his money and, on the other, a Canadian state claiming to be immune to legal proceedings in Canada.

Generally, I must say that disagreements of this nature are settled by an amicable arrangement, through the good offices of the Department, or by the Department applying pressure on the Secretary of State in the foreign capital. As a rule, although exceptions have been relatively numerous over the last year or two, we have noted some patent examples where this procedure was not followed for one reason or another and, in each case, we consulted with our colleagues of the Justice Department. Basically, they urge the diplomatic missions or the foreign state to come to an amicable arrangement with the Canadian citizen. Our policy is to explain the legal rules or procedures. As I say, generally, it is possible to come to an agreement but not always; in which case, we are under fire by our colleagues of the Justice Department.

**Senator Deschatelets:** Can we say that this is not a special case but that foreign states are becoming more and more involved in commercial or cultural activities, or whatever, and that we are now relying on contracts whereas this was not the case previously?

**Mr. Mathys:** Precisely, this is a very old doctrine of absolute and sovereign immunity in international law dating back to the beginning of peoples' rights and it stems from the fact that states or sovereigns at that time did not participate in activities which were purely governmental. More and more, with respect to states—particularly those with a planned economy, in the socialist block, for example—it is not always easy to distinguish between government activity and commercial activity.

Anyway, everything is administered primarily by the central government or the state. Hence the unjust situation for a country's citizens caught with a claim they can not follow up.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, j'adresse ma deuxième question à M. Strayer puisqu'elle porte sur la disposition du projet de loi. A-t-on puisé certaines dispositions, comme la définition d'activités commerciales, en se fondant

[Text]

been more or less copied from the wording of the provisions in either the British statute or the American statute?

**The Chairman:** Senator Deschatelets, copies of those statutes of the United Kingdom and the United States are available here, if you wish to examine them.

**Senator Deschatelets:** I will be satisfied, if I am simply told, Mr. Chairman.

**Senator Flynn:** You are being lazy.

**The Chairman:** It is easier that way.

**Senator Deschatelets:** It certainly is.

**Mr. Strayer:** That would be in the category of a difficult question, Mr. Chairman. It is fair to say that we have not followed either of those acts closely. We have studied both of them carefully and we have tried to borrow ideas from both of them. On the particular point concerning the definition of commercial transactions, we have followed the American approach rather than the British approach. Mr. Jewett may have something to add to that.

**Mr. M. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice:** Obviously, honourable senators, we have had to adapt our legislation to Canadian conditions. For instance, we had to take into account the fact that the United Kingdom is a unitary state whereas we are a federal state. In effect, we had to try to make a fully-Canadian statute, while learning from the experience of the United Kingdom and the United States. So we have followed the provisions carefully in terms of making sure we incorporate into the bill the provisions we want to see.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, my last question concerns clause 15, or at least the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act which is referred to there. Was any thought given to incorporating in the bill the provisions of that act so that foreign states would be given an absolute immunity but that certain exceptions would be incorporated as well. Thus we could pass from that absolute immunity to a restricted immunity in certain circumstance?

**Mr. Strayer:** The distinction, senator, is that in the case of the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act we were simply implementing the two Vienna Conventions. You will notice, if you look at the act, that major parts of those two conventions are annexed as schedules to the act. We were really carrying out, therefore, the intentions we had expressed, and the commitment we had expressed, by signing or endorsing the conventions by making those conventions part of our domestic law. For that reason the areas that are covered in this bill were treated separately, because they are not the subject of a convention and it was not thought appropriate, either, to modify the law dealing with the implementation of the Vienna Conventions or to incorporate those conventions into this law, because they are rather two different sources for the concepts involved.

**Senator Deschatelets:** Thank you.

**M. Mathys:** Sénateur Deschatelets, un petit point, là-dessus; la question est très intéressante. Il faut bien concevoir la

[Traduction]

plus ou moins sur le libellé des dispositions de la loi britannique ou de la loi américaine?

**Le président:** Sénateur Deschatelets, si vous tenez à les examiner, nous avons des exemplaires des lois britannique et américaine.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, je me contenterais d'une réponse orale.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes paresseux.

**Le président:** C'est plus facile comme ça.

**Le sénateur Deschatelets:** Exactement.

**M. Strayer:** Monsieur le président, voilà une des questions auxquelles il est difficile de répondre. Il convient de dire que nous n'avons pas suivi l'une ou l'autre de ces lois de très près. Nous les avons étudiées; toutes les deux de façon attentive et nous avons tenté d'y puiser des idées. Dans le cas de la définition d'activités commerciales, nous avons préféré la loi américaine à la britannique. M. Jewett aurait peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

**M. M. Jewett, directeur, section du droit constitutionnel et international, ministère de la Justice:** Messieurs les sénateurs, bien entendu nous avons dû adapter notre loi de sorte qu'elle reflète la situation au Canada. Par exemple, il fallait tenir compte du fait que le Royaume-Uni est un État unitaire et que le Canada est une fédération. En fait, nous avons tenté de rédiger une loi tout à fait canadienne en tenant compte de l'expérience des États-Unis et de celle du Royaume-Uni. Nous avons donc suivi les dispositions de façon attentive pour nous assurer que le projet de loi contienne les dispositions voulues.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, ma dernière question porte sur l'article 15, sur la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires dont il est question. A-t-on songé à introduire dans le projet de loi certaines dispositions de cette loi selon lesquelles les États étrangers jouiraient d'une immunité absolue, tout en prévoyant certaines exceptions qui permettraient de restreindre cette immunité dans certains cas?

**M. Strayer:** Sénateur, dans le cas de la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, nous appliquons tout simplement les deux Conventions de Vienne. Vous constaterez, en lisant la loi, qu'une grande partie de ces Conventions figure en annexe. Par conséquent, nous donnons suite à l'engagement que nous avons pris au moment de signer et d'appuyer les Conventions en incorporant celles-ci dans notre propre loi. Les domaines visés dans ce projet de loi figurent séparément, car ils ne sont visés par aucune convention; il n'a pas été jugé opportun, par ailleurs, de modifier la loi sur l'application des Conventions de Vienne ni d'incorporer ces conventions à la loi, parce qu'il s'agit de deux sources différentes d'application du même concept.

**Le sénateur Deschatelets:** Merci.

**Mr. Mathys:** Senator Deschatelets, this is a very interesting question and I would like to add a brief remark in that regard.



[Text]

distinction entre l'immunité des états et l'immunité diplomatique, ou consulaire.

Au fond, l'immunité diplomatique et consulaire est dérivée de l'immunité des états; c'est le souverain qui a l'immunité et ses représentants en ont, s'il y a quelque chose, moins que lui. Pour des raisons évidentes, les multiplications des relations entre les états, le droit international et les experts ont décidé de codifier les règles de l'immunité diplomatique et consulaire, sans pour autant en faire de même avec l'immunité des états, ce qui fait qu'on aboutit à des règles très précises en matière d'immunité diplomatique et qui font maintenant partie de la législation canadienne—alors que l'immunité des états, qui, normalement, devrait primer le régime de l'immunité diplomatique, elle, est restée, a évolué selon le droit interne, selon l'application dans le droit interne des états. Mais il reste que, fondamentalement, c'est une même chose. Le représentant représente le souverain donc, n'a a fortiori, pas plus d'immunité ou de privilèges que le souverain lui-même.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, what Mr. Mathys has had to say about state immunity or diplomatic immunity is not clear in my mind. What are these Vienna Conventions? What do they comprise? What areas do they cover that are not covered by this bill, for instance?

**Mr. Mathys:** Basically, senator, the two Vienna Conventions on diplomatic and consular relations cover the activities of the foreign representatives of states in a foreign country: What they can and cannot do, the privileges and immunities they are entitled to in order to carry on their usual course of affairs as representing their state.

**Senator Neiman:** Right.

**Mr. Mathys:** In terms of both their activities and their privileges and immunities, the convention is quite precise and reflects the fact that they represent their state in a foreign state and the need to carry on business on behalf of their state in that foreign country. As a result, the international law has admitted for the purpose that they are entitled to as much in the way of facilities as possible to perform their duties. Hence, the favourable privileges or privileged treatment of these people in a foreign country. Basically, that is the key purpose of the convention.

**Senator Neiman:** Thank you. With respect to the lack of precise definition of commercial activities, certain specific examples occur to me which might or might not fall within this category. For instance, I understand that a few years ago in the Ottawa area certain individuals who owned homes here had rented them, either directly or through a real estate agent, to foreign countries and were having difficulties vis-a-vis the rental of their property. They may have rented the property to a consulate or the embassy of a country as its official residence. They may have rented it to members of the embassy staff. What kind of protection would a person in that position have today? In such circumstances would the Canadian owner

[Traduction]

It is important to note that there is a definite difference between state immunity and diplomatic or consular immunity.

Basically, diplomatic and consular immunity are derived from state immunity; the sovereign enjoys immunity and, if anything, his representatives enjoy a lesser degree. For obvious reasons, such as the multiplication of relations between various states, experts in the field of international law decided to compile regulations on diplomatic and consular immunity but not on state immunity. So we ended up with very precise rules on diplomatic immunity which were integrated into Canadian legislation, whereas state immunity which, normally, should have precedence over diplomatic immunity remained and developed within the limits of the internal legislation of the states. However, they are essentially the same thing. The representatives of a sovereign do not a fortiori enjoy more immunity or privileges than the sovereign himself.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je ne comprends pas très bien ce que M. Mathys a dit au sujet de l'immunité de l'état ou de l'immunité diplomatique. Quelles sont ces conventions de Vienne? Qu'englobent-elles? Quels sont les domaines qu'elles couvrent qui ne sont pas compris dans ce projet de loi, par exemple?

**M. Mathys:** Essentiellement, Monsieur le sénateur, les deux conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires régissent les activités des représentants d'états étrangers en pays étranger, à savoir, ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire, les privilèges et immunités dont ils jouissent pour exercer leurs fonctions normales en tant que représentants de leur pays.

**Le sénateur Neiman:** Très bien.

**M. Mathys:** Pour ce qui concerne leurs activités, leurs privilèges et immunités, la convention est très précise quant au fait qu'ils représentent leur état en pays étranger et qu'ils doivent exercer des activités au nom de leur état dans ce pays étranger. Par conséquent, le droit international prévoit qu'à cette fin, ils ont droit à autant de latitude que possible pour exercer leurs activités. De là découlent les privilèges ou le traitement privilégié de ces représentants en pays étranger. C'est l'objectif premier de la convention.

**Le sénateur Neiman:** Merci beaucoup. En ce qui concerne l'absence d'une définition précise des activités commerciales, certains exemples me viennent à l'esprit qui tombent peut-être dans cette catégorie. Je me souviens qu'il y a quelques années dans la région d'Ottawa, certains propriétaires avaient loué leur maison, soit directement, soit par l'entremise d'un agent immobilier, à des pays étrangers et avaient eu beaucoup de difficultés. Ces propriétés avaient été louées soit au consulat ou à l'ambassade d'un pays pour servir de résidence officielle, soit à des membres du personnel d'une ambassade. De quel genre de protection jouirait une personne dans cette position à l'heure actuelle? Dans ces circonstances, un propriétaire cana-



[Text]

have recourse to the courts for non-payment of rent or for damage to his property? Would those various things come under the ambit of the definition of commercial activities or are they part of another delicate, grey area? What is your feeling on that?

**Mr. Mathys:** Your question is quite timely, senator, because we are faced with a similar situation right at this moment. Clause 6 of the bill says that a foreign state is not immune from the jurisdiction of a court in proceedings relating to damage to or loss of property that occurs in Canada. In my view, under that clause a Canadian citizen renting his house to a foreign country, to use your example, for purposes of having it occupied as a residency of a consul, diplomat or ambassador, or as the chancery of the embassy, would have recourse to the courts if the foreign state occupants damaged the property.

Whether that is a commercial activity is a more difficult question. One might say that a lease, per se, is commercial. One could look a bit further downstream and ask what the purpose of the lease is. If the purpose of the lease is to provide accommodation for a foreign state to carry on the business of that foreign state in Canada, then some immunity from jurisdiction could derive from that. But, basically, it is for the courts to determine whether they would attach more importance to the actual act of leasing a property than to the purpose for which the property is being leased.

That is one aspect of the matter. The second aspect is a question of determining what happened to the property, because, on the basis of Article VI, if damage occurred to that property, the Canadian citizen has a cause of action against the foreign state. However, there may be some difficulty involved in the enforcing of that judgment. If I may, I will come to that question later. The point is that in principle clause 6 does leave open the possibility of a recourse against the foreign state in those circumstances.

If I may make a parenthetical remark, once again the Department of External Affairs will no doubt find itself directly in the line of fire, because the foreign state will inevitably approach the department in an effort to straighten this kind of matter out. We might try to reverse the situation by asking the foreign state to take the initiative in trying amicably to settle the matter with the Canadian citizen.

**Senator Deschatelets:** Why should you have to intervene at all? Suppose we had a provision here opening the court to a claim.

**Mr. Mathys:** Yes?

**Senator Deschatelets:** Suppose I go before the court and say that I have a lease with an embassy, that I pay rent, that it is commercial, and that I am entitled to certain things. Suppose I get judgment. In those circumstances why would your department have to intervene?

**Mr. Mathys:** "Intervene" is a big word. What I would mean by "intervene" is that we would be asked to intervene, not that

[Traduction]

dien pourrait-il avoir recours au tribunal pour non-paiement de loyer ou dommage à sa propriété? Ce genre de situation entre-t-il dans la définition d'une activité commerciale ou fait-il partie d'une autre zone grise assez délicate? Quel est votre avis?

**M. Mathys:** Votre question est fort opportune, sénateur, car nous faisons face exactement à ce genre de situation en ce moment. L'article 6 du projet de loi stipule que l'état étranger ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction dans les actions découlant de pertes ou dommages matériels survenus au Canada. A mon avis, cela signifie qu'un citoyen canadien qui loue sa maison à un pays étranger pour servir de résidence au consul, d'un diplomate, d'un ambassadeur ou encore, pour servir de chancellerie à une ambassade pourrait avoir recours aux tribunaux pour obtenir redressement si les occupants du pays étranger en question avaient endommagé sa propriété.

Il est plus difficile de définir en quoi consiste exactement une activité commerciale. L'on peut en effet prétendre qu'un bail, en soi, est commercial. Mais l'on peut toujours aussi approfondir la question et se demander quel est le but de ce bail. Si le but est de fournir un logement à un état étranger pour exercer ses activités au Canada, il se peut qu'il y ait une certaine immunité sur le plan de la juridiction. Mais essentiellement, il appartient au tribunal de déterminer si l'on doit attacher plus d'importance au fait même de la location d'une propriété qu'au but dans lequel cette propriété a été louée.

C'est l'un des aspects de la question. La deuxième aspect consiste à déterminer les dommages survenus à la propriété car, aux termes de l'article 6, si la propriété est endommagée, le citoyen canadien peut intenter des poursuites contre l'état étranger. Toutefois, il pourrait être assez difficile d'exécuter le jugement. Si vous me le permettez, je reviendrai à cette question plus tard. Le fait est qu'en principe, l'article 6 prévoit un recours contre un état étranger dans ce genre de circonstances.

Si vous me permettez une parenthèse, je tiens à répéter encore une fois que le ministère des Affaires extérieures se retrouverait sans aucun doute sur la ligne de feu, car un état étranger ne pourrait faire autrement que d'aborder le Ministère pour essayer de résoudre ce genre de problèmes. Nous pourrions renverser la situation en demandant à l'état étranger de prendre l'initiative d'essayer de régler le problème à l'amiable avec le citoyen canadien.

**Le sénateur Deschatelets:** Mais pourquoi seriez-vous obligés d'intervenir? Mettons que ce projet de loi comprenne une disposition permettant de s'adresser à un tribunal pour essayer d'obtenir redressement.

**M. Mathys:** Oui?

**Le sénateur Deschatelets:** Supposons que je comparaîsse devant le tribunal et que je dise avoir un bail avec une ambassade; je paie un loyer, je dis que l'endroit est utilisé à des fins commerciales, et j'allègue avoir certains droits. Supposons que le jugement soit rendu en ma faveur. Dans ces circonstances, pourquoi votre ministère devrait-il intervenir?

**M. Mathys:** «Intervenir», c'est un bien gros mot. Quand je dis qu'on «interviendrait», c'est en réalité qu'on nous demande-

**[Text]**

we would actually intervene. Certainly, there is no doubt that the foreign state would address itself to the Department of External Affairs, complaining about being sued for whatever reason. That is exactly what they do. They say, "So and so has launched suit against my state for such and such a reason. We enjoy immunity. Please go and tell the court that we are immune from their jurisdiction." That, incidentally, is a suggestion we never follow. Inevitably we tell the representatives of foreign states in such cases that our system just does not work that way and that, if the state does enjoy immunity, it will have to go to court and prove that it enjoys that immunity. Most foreign states don't seem to understand that principle, believing that it should be up to the Canadian government to go to court to explain that there is no cause of action because of immunity.

My colleagues from the Department of Justice may wish to supplement what I have said, because they are also on occasion asked to take action of one kind or another.

**Senator Neiman:** Is there not a section in the act which says that, if an agent or agency of a foreign state is involved, it is not immune or does not enjoy the same immunity as the state?

**Mr. Mathys:** Correct.

**Senator Neiman:** It would be quite possible, then, for a Canadian rental agent, in order to prevent himself becoming involved in difficulties, to tell the foreign state, "I won't sign the lease directly with you as an embassy or as a state. I would prefer you to do it through an agent or agency of your government." Would that make a difference?

**Mr. Mathys:** Yes, it would be possible for the rental agency to do that. It would be a pretty wise move, but sometimes foreign governments operating in Canada have no agent or agency—you are talking about an agency of the foreign government operating in Canada?

**Senator Neiman:** Yes.

**Mr. Mathys:** It is not always that easy. Just to take an example, say an eastern European state operates an airline company, which is state-owned, and that foreign state wishes to rent a property; the Canadian real estate agent, to follow your example, could tell the embassy of that foreign state that it would prefer to do business with the airline company as an agency of that state, and rent the property to the airline agency, even though the property would be occupied by the diplomatic representatives of the state. Frankly, I don't think that approach would work, because although they might claim that it is all part of the state, because it is the government which owns the airline, there is quite a difference between a commercially-operated airline or shipping line or tractor line, or whatever, and the operations of a state conducted through its foreign diplomatic and consular representatives.

**[Traduction]**

rait d'intervenir. Il me fait aucun doute que l'État étranger se plaindrait au ministère des Affaires extérieures qu'il est poursuivi en justice peu en importe la raison. C'est exactement ce que font les diplomates, disent qu'une certaine personne a intenté des poursuites judiciaires contre leur État pour telle ou telle raison. Ils font valoir qu'ils jouissent d'une immunité et nous prient d'aller dire au tribunal qu'ils ne relèvent pas de sa juridiction. Soit dit en passant, c'est une proposition à laquelle nous ne donnons jamais suite. Dans de telles circonstances, nous disons toujours aux représentants des États étrangers que notre système ne fonctionne simplement pas de cette façon, et que si cet État jouit d'une immunité diplomatique, ses représentants devront aller le prouver devant le tribunal. La majorité des États étrangers ne semblent pas comprendre ce principe, croyant que c'est plutôt un représentant du gouvernement canadien qui devrait comparaître devant ce tribunal pour expliquer qu'il n'y a aucune raison d'intenter cette poursuite, vu l'immunité accordée à l'État.

Mes collègues du ministère de la Justice désireront peut-être ajouter quelques commentaires à mes propos, parce qu'on leur demande parfois d'intervenir.

**Le sénateur Neiman:** N'y a-t-il pas un article dans la Loi qui stipule que si un représentant ou un organisme d'un État étranger est impliqué, il ne jouit pas de la même immunité que l'État?

**M. Mathys:** C'est exact.

**Le sénateur Neiman:** Il serait donc possible à un agent de location canadien qui voudrait s'éviter de tels problèmes de dire à l'État étranger: «Je ne signerai pas le bail directement avec vous comme ambassade ou comme État. J'aimerais que vous le fassiez par l'entremise d'un représentant ou d'un organisme de votre gouvernement». Est-ce que cela ferait une différence?

**M. Mathys:** Oui, l'agent de location pourrait procéder ainsi. Ce serait une décision très sage, mais les gouvernements étrangers opérant au Canada n'y ont pas toujours de représentant ou d'organisme, car vous parlez d'un organisme du gouvernement étranger opérant au Canada n'est-ce pas?

**Le sénateur Neiman:** C'est exact.

**M. Mathys:** Ces choses ne sont pas toujours aussi simples. Prenons par exemple un État de l'Europe de l'Est qui possède et exploite une ligne aérienne; cet État étranger désire louer un terrain. L'agent foncier canadien, pour suivre votre exemple, pourrait dire à l'ambassadeur de cet État étranger qu'il préférerait faire affaire avec la ligne aérienne à titre d'organisme de cet État, et louer le terrain à cette ligne aérienne, même si le terrain doit être occupé par le représentant diplomatique de l'État. Franchement, je ne pense pas que cette approche serait fructueuse, car bien qu'on puisse soutenir que la société aérienne fait partie de l'État du fait qu'elle appartient à ce dernier, il y a une grosse différence entre une ligne aérienne, une société de transport ou une société fabriquant des tracteurs ou quoi que ce soit d'autre, et les opérations qu'un État effectue par l'entremise de ses représentants consulaires et diplomatiques à l'étranger.



[Text]

**Senator Neiman:** I don't imagine they would accede to such a request readily.

**Mr. Mathys:** My colleagues may have something to add to that.

**Senator Neiman:** With respect to the question of remedies, Mr. Mathys, I gather we can, in some restricted areas, proceed to judgment, obtain judgment, and then, having obtained judgment, encounter problems in obtaining the remedy in the form of damages or repayment for any adjudicated damages.

**Mr. Mathys:** Correct. There could be some difficulty there. Clause 11 deals with the aspect of execution and I will leave that to my colleagues except to say, basically, the clause says that you cannot execute against a foreign state in Canada unless the property of that state was either used or intended to be used for a commercial activity. Just take the classic example of an embassy in Ottawa getting into trouble with a Canadian citizen in respect of the premises it rents and operates from. If damage occurs and a suit is launched, then, on the basis of clause 6, there is a cause of action; but on the basis of clause 11 it is doubtful that that judgment, assuming it is favourable to the Canadian citizen, can be executed against a particular property of the foreign state, if that property is used for normal, governmental, official purposes. I think it would be fair to assume that judgment could be executed against a property of the foreign state being used for a commercial activity, as stated in clause 11(1)(b). Of course, not all foreign states in Canada have property in Canada that is used for commercial activities. Consequently, problems may exist for Canadian citizens in that respect. So again the department is likely to be approached by the solicitor for the Canadian with a judgment, asking the department, through negotiation, through discussion and through its good offices, to intervene, to use the word Senator Deschatelets mentioned before. Whether that happens before or after an action, it is almost inevitable that we arrive at that stage.

**Senator Neiman:** You end up in the middle.

**Mr. Mathys:** Exactly.

**Mr. Jewett:** Mr. Mathys has identified that particular problem area, but going back to the scheme of the proposed legislation, clause 3 of the bill states that a foreign state is immune from the jurisdiction of any court in Canada, except as provided by the bill. There are then a number of exceptions. Clause 4 expresses submission to the jurisdiction; clause 5 deals with commercial activity; clause 6 deals with death and property damage and clause 8 concerns property in Canada the title to which arises by way of succession or gift. Each of those exceptions finds, in a sense, its counterpart down in clause 11. For instance, in subclause (3) we find that there is

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Je suppose en effet que l'État n'accéderait pas à une telle demande.

**M. Mathys:** Mes collègues auront peut-être quelque chose à ajouter à ce sujet.

**Le sénateur Neiman:** En ce qui a trait à la question des solutions, M. Mathys, je suppose que nous pouvons, dans certains domaines bien précis, ester en justice et avoir gain de cause, mais ensuite éprouver des difficultés à faire respecter la décision qu'aura rendue le juge aux fins de réparation des torts causés.

**M. Mathys:** C'est exact. Il pourrait y avoir un certain problème à ce moment-là. L'article 11 traite de l'exécution des jugements et je laisserai à mes collègues le soin d'étudier cet aspect de la question; toutefois, j'aimerais dire que, fondamentalement, l'article stipule que vous ne pouvez obtenir l'exécution d'un jugement contre les États étrangers au Canada à moins que les biens de cet État n'aient été utilisés ou ne soient destinés à être utilisés pour la conduite d'une activité commerciale. Prenons l'exemple classique d'une ambassade à Ottawa qui a des difficultés avec les citoyens canadiens en ce qui a trait aux locaux qu'elle loue et où elle mène ses affaires. S'il y a des dommages et que des poursuites soient intentées, en conformité de l'article 6, cette démarche est fondée; pourtant, aux termes de l'article 11, il est peu probable que le jugement, en supposant qu'il soit favorable au citoyen canadien, puisse être exécuté contre des biens particuliers de l'État étranger, s'ils sont utilisés à des fins gouvernementales et officielles normales. Je crois qu'il serait juste de supposer que le jugement pourrait être exécuté contre une propriété de l'État étranger qui est utilisée pour des activités commerciales, ainsi que le prévoit l'alinéa 11(1)b). Évidemment, les États étrangers représentés au Canada n'y ont pas tous des propriétés qu'ils utilisent à des fins commerciales. Par conséquent, les citoyens canadiens peuvent éprouver des problèmes à cet égard. Encore une fois, le Ministère sera probablement pressenti par l'avocat d'un Canadien qui a obtenu un jugement favorable et qui lui demandera, pour reprendre le terme utilisé par le sénateur Deschatelets tout à l'heure, d'intervenir, que ce soit par le biais de négociations et d'entretiens ou en usant de ses bons offices. Pareille démarche pourra être entreprise avant ou après que la poursuite ait été intentée, mais quoi qu'il en soit, il est presque inévitable qu'elle sera faite.

**Le sénateur Neiman:** Vous vous retrouvez donc entre le marteau et l'enclume.

**M. Mathys:** C'est exact.

**M. Jewett:** M. Mathys a cerné ce secteur problème particulier, mais pour en revenir à l'essence de la loi proposée, l'article 3 de ce projet de loi stipule que l'État étranger bénéficie de l'immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada sauf exceptions prévues dans le projet de loi. Il existe donc un certain nombre d'exceptions. L'article 4 traite de la soumission à la juridiction du tribunal et l'article 5, des activités commerciales; l'article 6 porte sur les décès et les dommages et l'article 8 a trait aux biens situés au Canada et aiquis par voie de succession ou de donation. Chacune de ces exceptions a, dans un certain sens, un équivalent à l'article 11. Par exemple, le



*[Text]*

"no execution except in the following circumstances." The counterpart to clause 4 is found in paragraph (a) as a waiver, expressed or implied. Clause 5 finds its counterpart in paragraph (b) and clause 8 in paragraph (c). You then find in paragraph (c) as well an exemption for where there are rights in immovable property that has been the subject of a judgment.

I might also add that none of those provisions on exemption from execution are applicable to an agency, just to follow up on the point you made earlier with respect to the exemption from execution.

The scheme of the act is to provide, in each case where you have jurisdiction, for a corresponding provision for satisfaction of that judgment. There are problems which are left uncovered and, if I can give a rationale for it, in this area, especially in the area of execution of judgments, we are, if we want to put it that way, pushing the frontiers of customary international law. A lot of this will have to be left to be worked out on a case-by-case basis through the courts, just as we have done with commercial activity.

**Senator Buckwold:** Under the execution aspect, will this allow the seizure of any assets of a foreign state as it comes to Canada—for example, an airplane or a ship owned by the government of a foreign sovereign state, or any property associated with a country which you could get your hands on in Canada?

**Mr. Jewett:** There are no provisions in the act which really define the nature of a property; so, in general terms, the answer is yes, assuming it is used in a commercial activity and also assuming that you do not run into problems with the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act or the Visiting Forces Act. Obviously, you would not be able to seize a military plane.

**Senator Buckwold:** Theoretically, if you had judgment against a foreign state and it had a national airline plane flying in to land at Mirabel, you could have a sheriff out there to seize the plane, if you were able to find a sheriff who would do that.

**Mr. Jewett:** The intention of the act is to reduce in certain areas the immunities now enjoyed and to provide a means for satisfying judgments.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je voudrais d'abord demander à M. Mathys si, dans tous les problèmes qu'il rencontre, entre les états, si ce projet de loi en solutionne, directement?

**M. Mathys:** C'est-à-dire que, là où il en solutionne, c'est en définissant de façon claire et précise ce qui, au Canada, constitue une cause d'action pour un gouvernement étranger. Je n'ai pas besoin de vous dire que depuis que le bill a été déposé, mon ministère, et ma direction en particulier, ont reçu beaucoup de demandes d'explications sur les motifs du Bill. Je leur ai évidemment donné une copie du bill et je leur ai dit que ça n'était rien d'absolument nouveau, comme je l'ai souligné

*[Traduction]*

paragraphe (3) stipule que les biens sont «insaisissables sauf dans les cas suivants». L'équivalent de l'article 4 se trouve au paragraphe a) sous forme de renonciation expresse ou tacite. Celui de l'article 5 se trouve au paragraphe b) et celui de l'article 8 au paragraphe c). On trouve au paragraphe c) une exception en ce qui a trait au droit sur les immeubles qui ont fait l'objet d'un jugement.

Je pouvais également ajouter, simplement pour expliquer le point que vous avez soulevé un peu plus tôt en ce qui a trait aux exceptions, qu'aucune de ces dispositions sur les exceptions de l'exécution ne s'applique à un organisme.

La loi vise à assurer l'exécution d'un jugement chaque fois qu'il y a une disposition correspondante. Il y a des problèmes qui ne sont pas abordés et, si je peux vous expliquer cet état de choses dans ce secteur, particulièrement en ce qui concerne l'exécution de jugements, nous tentons si je peux m'exprimer de la sorte, de ne soulever aucune question de droit international coutumier. Nombre de ces problèmes devront être réglés de façon individuelle en passant par les tribunaux, tout comme nous l'avons fait dans le cas d'activités commerciales.

**Le sénateur Buckwold:** Pour ce qui est de l'exécution, est-ce que cette loi permettra la saisie des biens d'un état étranger quand ceux-ci se trouvent sur notre territoire, par exemple, d'un avion ou d'un navire appartenant au gouvernement d'un état souverain étranger, ou de quelque propriété que ce soit qu'on pourrait saisir au Canada et qui serait rattachée à un pays étranger?

**M. Jewett:** La loi ne comporte aucune disposition qui définit véritablement la nature d'une propriété; donc, en général, la réponse est oui, si l'on présume que cette propriété sert à une activité commerciale et que la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires et la Loi sur les forces étrangères présentes au Canada ne posent aucun problème à ce sujet. Il est évident qu'on n'aurait pas le droit de saisir un avion militaire.

**Le sénateur Buckwold:** En théorie, disons qu'un jugement ait été prononcé contre un état étranger et qu'un de ses avions nationaux est censé atterrir à Mirabel, il serait possible d'y envoyer un shérif pour saisir l'avion, si on peut en trouver un qui soit prêt à le faire.

**M. Jewett:** Le but visé par la loi consiste à réduire l'immunité actuellement prévue dans certains secteurs et à fournir un moyen de donner suite aux jugements.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I would first like to ask Mr. Mathys if this bill provides direct solutions to the problems he has encountered between states?

**Mr. Mathys:** Well, the way in which it provides solutions is by defining in a clear, precise manner what in Canada constitutes grounds for a lawsuit against a foreign government. I do not need to tell you that since this bill was tabled, my Department and, in particular, my Branch have been besieged with requests for further information on the intent of the bill. I obviously provided these people with a copy of the bill and told them as I have just told you, that there was nothing completely

[Text]

toute à l'heure, mais cela clarifie, cela définit la procédure de sorte que . . .

**Le sénateur Flynn:** La procédure, d'accord, mais pas la substance?

**M. Mathys:** Oui, la substance, sénateur Flynn, mais au moins un état étranger, s'il s'engage dans des activités commerciales, et s'il est susceptible . . .

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais ça, c'est dans la jurisprudence.

**M. Mathys:** Oui, mais la jurisprudence, pour un état étranger, ça ne veut rien dire, tandis que . . .

**Le sénateur Flynn:** Non, mais cela veut dire quelque chose pour nos cours.

**M. Mathys:** D'accord, mais prenons un exemple très pratique; aller en cour et plaider l'immunité, cela ne veut pas dire de se soumettre à la juridiction de la cour; il y a un article bien précis là-dessus.

**Le sénateur Flynn:** Oui, je ne crois pas que ça règle quelque chose, mais je voudrais soulever le problème, par exemple, des loyers. Cela n'est pas réglé, parce que, à mon point de vue, on n'est même pas certain que l'état étranger qui louerait une résidence ou une ambassade, ou une chancellerie, pourrait être poursuivi pour le loyer?

**M. Mathys:** Il pourrait être poursuivi s'il a causé du dommage à la propriété.

**Le sénateur Flynn:** Oui, pour des dommages, mais pour le loyer, ce n'est pas clair du tout.

**M. Mathys:** Pour le loyer, je suis d'accord avec vous, que ce n'est pas clair; ça dépendrait de l'interprétation que la cour donnerait, à savoir si un loyer pour résidence constitue une activité commerciale.

**Le sénateur Flynn:** Je vais vous dire mon impression: c'est que, à la lecture du bill, cela fait, au plus, codifier ce qui existe déjà, vous ne réglez pas grand'chose. Je me demande si vous ne mettez pas un carcan sur nos tribunaux, au lieu de suivre l'évolution normale.

**M. Mathys:** J'avais pensé que, justement, s'il y avait eu un carcan, cela aurait été en tentant, dans le bill, de définir une «activité commerciale» parce que, plus on définit, plus on restreint.

**Le sénateur Flynn:** Non, je ne veux pas la définir, ce n'est pas ce que je vous demande.

**M. Mathys:** Non. Je dirais c'est une impression, mais j'ai l'impression que ce bill reflète, à peu de choses près, ce que les cours et la jurisprudence, actuellement . . .

**Le sénateur Flynn:** Cela a pu empêcher l'évolution, quand même. Dans le cas de loyer, à mon avis, l'article 6 ne couvre pas cela. Ça voudrait dire, par exemple, que la cour se trouve comme gelée, et elle ne pourrait pas dire: voici un cas où vous devez invoquer l'immunité.

**M. Mathys:** Probablement qu'elle arriverait à la même conclusion, comme vous le dites, dans l'état actuel.

[Traduction]

new in it, but that it sought, rather, to clarify or define the procedure in such a way that . . .

**Senator Flynn:** The procedure and not the substance?

**Mr. Mathys:** Yes Senator Flynn, the substance as well, but at least if a foreign state gets involved in commercial activities and if it is likely . . .

**Senator Flynn:** Yes, but that is a matter of jurisprudence.

**Mr. Mathys:** Yes, but jurisprudence means nothing in so far as foreign states are concerned, whereas . . .

**Senator Flynn:** Yes, but it means something as far as our courts are concerned.

**Mr. Mathys:** All right, but let's take a very practical example: going to court to plead immunity does not mean submitting oneself to the court's jurisdiction; one particular section is very clear on that point.

**Senator Flynn:** That is true, but I do not believe that it solves the problem at all; but I would like to bring up the problem of rent. This is one instance, in my opinion, where no adequate solution has been found; it is not even clear whether or not a foreign state which rented a residence, an embassy or a chancellery could be prosecuted for not paying rent.

**Mr. Mathys:** It could be prosecuted for property damages.

**Senator Flynn:** For damages, yes, but in the case of rent, the issue is not clear at all.

**Mr. Mathys:** You are right that in the case of rent, the issue is unclear; it would depend entirely upon the interpretation of the court, in other words whether renting a residence constituted a commercial activity.

**Senator Flynn:** I am going to give you my impression from the reading of the bill; it seems to me that you have not actually solved any problems but, rather, you have simply codified the material which already exists. I am wondering whether you are not actually putting shackles on our courts, rather than allowing things to develop normally.

**Mr. Mathys:** I myself had thought that if we could be considered to be restricting their authority in any way, it would be by attempting to have the bill define a "commercial activity", because in fact, the more one defines, the more one restricts.

**Senator Flynn:** No, I do not want it defined; that is not what I am asking you.

**Mr. Mathys:** No, well, this is just an impression, but I feel that the bill reflects quite accurately what the courts and jurisprudence at the present time . . .

**Senator Flynn:** It may have hindered development all the same. In the case of rent, Section 6 does not cover this problem in my opinion. What this implies to me is that the court's action could be blocked and that it might not have the right to say: here is a case where you may invoke immunity.

**Mr. Mathys:** As you say, it would probably arrive at that conclusion as things now stand.



**[Text]**

**Le sénateur Flynn:** Pas nécessairement. Justement, là, elle va arriver à cette conclusion, parce qu'on parle strictement d'activité commerciale. Le fait de louer une résidence ou un bureau, ce n'est pas une activité commerciale, en soi.

**M. Mathys:** D'accord.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions?

**M. Mathys:** C'est un excellent point.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, j'aurais voulu demander une question au sénateur Flynn.

**Le président:** Très bien, si le sénateur Flynn est d'accord.

**Le sénateur Flynn:** Allez-y!

**Le sénateur Deschatelets:** Oublions le projet de loi. Est-ce que vous présentez, sénateur Flynn, qu'aujourd'hui les tribunaux, en matière commerciale, vont accepter une réclamation, même si l'état étranger a l'immunité, aujourd'hui?

**Le sénateur Flynn:** Oui. A mon avis, c'est l'état de la jurisprudence, à l'heure actuelle. C'est pour cela que je dis qu'à mon point de vue, cela ne change pas grand-chose, ça le codifie, et je pense que c'est le but, ça le codifie, mais est-ce qu'on est certain qu'avec cette codification là, on ne restreint pas, d'une certaine façon, les possibilités de ne pas être soumis à l'immunité, parce que l'immunité devrait être, après tout, l'exception? Les états comme tels, ne s'engageaient pas dans des activités commerciales autrefois, et ce n'était pas du tout la même situation.

**M. Mathys:** Voyez-vous, il n'y a pas de doute que le principe qui prévaut dans le bill, c'est celui de l'immunité. Là où vous avez des doutes, c'est sur la définition des activités commerciales et le bill, à ce moment-là, pourrait restreindre les actions de la cour, du tribunal. Mais sur le plan de l'immunité comme telle, il n'y a pas de doute que les états souverains jouissent d'immunité ici, et continueront à en jouir.

J'ai l'impression qu'il n'y a rien dans le bill qui empêcherait la cour, dans l'exemple que vous avez donné, d'interpréter une activité, et je ne parle pas du loyer comme tel, mais toute activité d'un état comme étant de nature commerciale, même si, dans le passé—et c'est comme cela que la jurisprudence a évolué—dans le passé, selon l'activité, l'état aurait clairement joui de l'immunité.

**Le sénateur Flynn:** A cause de l'article 6, je doute qu'on doive étendre l'idée de "loss of property, rental"?

**M. Mathys:** Oui.

**Senator Flynn:** Mr. Strayer, would you say that you would exclude from the definition a foreign state that is not recognized by Canada? I imagine you deal with that problem in clause 14.

**Mr. Strayer:** Clause 13 or 14, perhaps.

**Senator Flynn:** Could you say that that certain state was not a foreign state for the purposes of this act?

**Mr. Strayer:** I take it that if there is a doubt about it, a request would be made for a certificate from the Secretary of State for External Affairs and his certificate would be conclusive.

**[Traduction]**

**Senator Flynn:** Not necessarily. It might indeed arrive at that conclusion given the fact that only commercial activity is mentioned. Renting a residence or an office is not a commercial activity per se.

**Mr. Mathys:** Quite right.

**The Chairman:** Do you have any other questions?

**Mr. Mathys:** That is a very good point.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I would like to put a question to Senator Flynn.

**The Chairman:** Very well, if Senator Flynn agrees.

**Senator Flynn:** Go ahead!

**Senator Deschatelets:** Let us forget about the bill for the time being. Do you think, Senator Flynn, that courts nowadays would accept a claim on a commercial matter even if the foreign state had immunity?

**Senator Flynn:** Yes. As I see it, that is the present state of jurisprudence. That is why I say that in my view, the bill changes little, apart from codifying things, and I think that this codification is in fact the whole purpose of the bill; but can we be certain that with this codification, we are not restricting to a certain degree the possibilities of not being made subject to immunity, since, after all, immunity should be the exception? States, as such, did not engage in commercial activities before, and the situation was completely different.

**Mr. Mathys:** But you see, there is no doubt that the principle which takes precedence in the bill is that of immunity. Where you have doubts is on the definition of commercial activities and, at this time, the bill could restrict the action of the court. But as far as immunity as such is concerned, there is no doubt that sovereign states enjoy immunity here and will continue to enjoy it.

It is my impression that nothing contained in the bill would prevent the court, in the example that you have cited, to interpret an activity, and I am not speaking here of rent as such, but of any activity of a sovereign state, as being of a commercial nature, even if in the past—and this is the way jurisprudence has evolved—that the state would, depending on the activity, clearly have enjoyed immunity.

**Senator Flynn:** In view of Section 6, I do not think we have to elaborate upon the idea of loss of property or rental?

**Mr. Mathys:** Yes.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur Strayer, croyez-vous que la définition exclue les États étrangers qui ne sont pas reconnus par le Canada? Je suppose que l'article 14 s'appliquerait dans un cas semblable.

**M. Strayer:** L'article 13 ou 14.

**Le sénateur Flynn:** Aux fins de cette loi, est-ce qu'on peut décréter que certains États ne sont pas des États étrangers?

**M. Strayer:** S'il y a des doutes à ce sujet, on soumettrait une demande d'attestation au secrétaire d'État aux Affaires extérieures dont la décision serait finale.



## [Text]

**Senator Buckwold:** With respect to the definition of "commercial activity" why did you choose to follow the American system, using just a very broad wording, as opposed to the British statute which has some specific definitions? For instance, the British statute says that a "commercial transaction" means any contract for the supply of goods or services that may or may not qualify for the rental aspect that we just discussed with Senator Flynn. It would be any loan or other transaction of a financial nature, or any commercial, industrial, financial or professional activity which a state enters into, and so on. Just looking at that casually makes me wonder why you would not follow the direction of the British statute rather than the American, which is really quite broad.

**Mr. Jewett:** The reason for that, Senator Buckwold, is that, if you look at the United Kingdom bill, what they were doing, as we indicated, was implementing the European Convention on State Immunity, which is not the kind of format that we would normally apply in implementing our legislation. Secondly, what they have done seems to be different rather than being very much different. The "contract for goods and services" provision does leave perhaps an extra opening, but the loan transactions, generally speaking, would fall within our definition. The third category is really no different from ours. It is just really defining it, almost, in the negative rather than the positive. "Transactions or activities otherwise than in the exercise of sovereign authority". In other words, if it is in the exercise of sovereignty authority, that will be immune, and otherwise it will not. I don't think there is much difference in substance there.

**Senator Buckwold:** You may be right, but our interpretation of "commercial activity" is: "Any particular transaction, act or conduct or any regular course of conduct that by reason of its nature is of a commercial character". As I say, it is just a matter of which direction you take. It seems to me that the United Kingdom system points in a direction that is a little broader than yours.

**Mr. Jewett:** The response for our general definition is that the intent of the bill is to allow the courts to determine what that is on a case-by-case basis, and there is a fair amount of jurisprudence both in the United States, certainly, and in the United Kingdom as well. There are two fairly recent cases in the United Kingdom, one involving a Polish state trading agency, in which case they held that it was involved in commercial activities. The other case there involved the Central Bank of Nigeria, and in that case the bank was held not to be entitled to sovereign immunity in the English courts.

**Senator Buckwold:** Thinking in terms of that central bank, why do you eliminate under clause 11(4) the property of a foreign central bank or monetary authority? I know that is in the American bill, but I think, for example, of the case of Iran and the United States. It may well be that assets of the central bank of Iran may have been seized by the Americans, in spite of their bill. But in view of the possibility of takeovers of Canadian property in foreign countries, illegally or by state decree and without compensation or adequate compensation,

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** En ce qui touche à la définition «d'activité commerciale», pourquoi avez-vous choisi d'adopter le système américain en définissant ce terme de façon très large au lieu d'être plus précis, comme dans la loi britannique? Par exemple, la loi britannique stipule qu'une «transaction commerciale» comprend tout contrat pour la fourniture de biens ou de services qui peuvent ou non être loués comme nous venons d'en discuter avec le sénateur Flynn. Cela inclut tout prêt ou toute autre transaction de nature financière ainsi que de toute activité commerciale, industrielle, financière ou professionnelle à laquelle un État peut participer. Je me demande simplement pourquoi nous avons décidé de nous inspirer de la loi américaine qui est très vague au lieu de la loi britannique.

**M. Jewett:** C'est parce que, sénateur Buckwold, la loi du Royaume-Uni reconnaît l'entrée en vigueur de la convention européenne portant sur l'immunité des États, ce qui n'est pas la façon dont nous procédons normalement dans nos lois. Deuxièmement, le projet de loi est quelque peu différent. Le contrat pour la fourniture de biens et de services n'est peut-être pas inclus, mais les transactions de prêts tombent sous le coup de notre définition. La troisième catégorie n'est vraiment pas différente de la nôtre. Elle ne fait vraiment que définir les choses en termes négatifs plutôt que positifs. «Transactions ou activités qui ne sont pas entreprises par une autorité souveraine». En d'autres termes, l'immunité ne s'applique qu'aux activités engagées par une autorité souveraine. Je crois que le contenu des deux projets de loi est sensiblement le même.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez sans doute raison, mais le projet de loi définit le terme «activité commerciale», comme étant «toute poursuite normale d'une activité ainsi que tout acte isolé qui revêtent un caractère commercial de par leur nature». J'aimerais simplement savoir quel modèle nous avons suivi. Il me semble que la loi du Royaume-Uni est un peu plus vaste que la nôtre.

**M. Jewett:** Notre objectif est de permettre aux tribunaux de déterminer ce qui constitue une activité commerciale dans chaque cas individuel. Il existe passablement de jurisprudence à ce sujet tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni. Il y a eu deux cas récemment à ce sujet devant les tribunaux du Royaume-Uni. L'un portait sur une société de commerce appartenant à l'État polonais. Les tribunaux ont statué que cette société s'adonnait à des activités commerciales. L'autre cas avait trait à la banque centrale du Nigéria. Les tribunaux anglais ont statué dans ce cas que l'immunité ne s'appliquait pas à cette banque.

**Le sénateur Buckwold:** Au sujet de cette banque centrale, pourquoi le paragraphe 11(4) exclut-il les biens qu'une banque centrale ou une autorité monétaire étrangère détient pour son propre compte? Je sais que le projet de loi américain comporte des dispositions semblables, mais je songe, par exemple, au différend entre l'Iran et les États-Unis. Il se peut fort bien que malgré le projet de loi, les Américains aient saisi les biens de la banque centrale d'Iran. Compte tenu du fait qu'il est possible qu'on procède, dans des pays étrangers, à des mainmises sur

[Text]

could you explain to me why the central bank deposits which may be in Canadian banks should be immune from seizure?

**Mr. Jewett:** That is a difficult question, senator. The basic underlying rationale, I believe, is that where the foreign central bank or monetary authority is the alter ego of the state, it is the state itself, and attaching amounts held for its own account would, for us, be a violation of customary international law.

Just to turn it around, I don't think that we, by legislating, could attach those amounts. I think that would make us liable to claims by that foreign state that we had violated their rights of immunity accorded to them in customary international law. We have tried hard in this bill to keep within the limits of customary international law. Mr. Mathys may wish to enlarge on that a bit.

**Senator Buckwold:** The way the world is heading these days, I think it is rather important that we have the ability to seize monetary assets of financial institutions, including central banks, because that may be the only way we will have of protecting or enforcing judgments.

**Mr. Jewett:** In general terms, I think what I have said is probably correct as a rationale. We would be violating customary international law. I would just draw your attention to clause 14, which in a particular case would enable the Governor in Council to restrict the immunity of privileges of a foreign state in an appropriate case. Perhaps the Iranian example could conceivably afford that kind of opportunity.

**Senator Buckwold:** Why include it at all? Why not just leave it out? If you feel that there is an international treaty that covers you on that, then why put it in?

**Mr. Jewett:** I meant that there is customary international law, the law of nations, which would prevent us from doing that. In other words, the account would probably be immune, and this is simply to codify that and to make it certain that the property of a central bank is immune.

Another rationale is that in the operation of a foreign mission there is the necessity of having funds to carry out its purposes. Conducting diplomacy, for instance, requires that the mission have some funds available to it to conduct its operations. That is another possibility.

**Senator Neiman:** It might be protected under that other act referred to in clause 15, under the general operations of the Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act.

**Mr. Mathys:** No, it is not protected under that, senator.

**Senator Neiman:** The funds to operate are not protected?

**Mr. Mathys:** The funds to operate are not specifically protected. I think Mr. Jewett gave the only answer when he said that, whether we agree with the theory or not, it is probably because the central bank is the direct emanation of the sovereign foreign state. If the central bank performs

[Traduction]

des biens canadiens, illégalement ou par décret de l'État et sans indemnisation adéquate, pourriez-vous nous expliquer pourquoi il faudrait garantir l'insaisissabilité des dépôts des banques centrales dans les banques canadiennes?

**M. Jewett:** C'est une question à laquelle il est difficile de répondre, sénateur. Je crois que la raison fondamentale est que lorsque la banque centrale ou l'autorité monétaire étrangère est propriété de l'État, la saisie de ces comptes représenterait pour nous une violation du droit international.

De toute façon, je ne crois pas que nous pourrions adopter une loi en vertu de laquelle il serait possible de saisir ces dépôts. Je crois que l'État étranger visé pourrait allégué que nous avons violé le droit d'immunité accordé en vertu du droit international. Nous nous sommes efforcés dans ce projet de loi de respecter les limites du droit international. M. Mathys aimerait peut-être ajouter quelques mots à ce sujet.

**Le sénateur Buckwold:** De la façon dont les choses vont dans le monde maintenant, je crois qu'il est important que nous puissions saisir les biens monétaires des institutions financières, y compris ceux des banques centrales, parce que c'est peut être le seul moyen de nous protéger ou d'appliquer des jugements.

**M. Jewett:** Je crois que la raison que je vous ai donnée est probablement valable en général. Nous violerions ainsi les règles du droit international. J'aimerais simplement attirer votre attention sur l'article 14 qui permettrait au gouverneur en conseil de limiter l'immunité ou les privilèges d'un État étranger lorsque les circonstances le justifient. Peut-être que les circonstances l'auraient justifié dans le cas de l'Iran.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi inclure cette question dans ce cas? Pourquoi ne pas la laisser de côté? Si un traité international s'applique à ce sujet, pourquoi compliquer les choses?

**M. Jewett:** Je voulais dire que le droit international, c'est-à-dire le droit des pays, nous empêcherait de le faire. En d'autres termes, le compte serait probablement insaisissable et l'article vise simplement à le confirmer.

Il est aussi nécessaire qu'une mission étrangère dispose des fonds nécessaires à son fonctionnement. Voilà une autre raison qui explique sans doute le libellé de l'article.

**Le sénateur Neiman:** Ce privilège est peut-être accordé en vertu de la Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires dont il est question à l'article 15.

**M. Mathys:** Non, ce n'est pas le cas, sénateur.

**Le sénateur Neiman:** Les fonds de fonctionnement ne sont pas protégés?

**M. Mathys:** Pas de façon spéciale. Je pense que M. Jewett a probablement raison en disant que ces fonds sont exemptés, que cela nous plaise ou non, parce que la banque centrale personnifie l'État souverain étranger. Si la Banque centrale effectue des transactions commerciales, des prêts etc., je ne



[Text]

commercial operations, making loans and so on, I am not sure that the transactions and profits would not in fact be subject to a law suit here; but the money per se and the operations of the central bank are under the protection of this particular clause. The same thing holds true under the British act.

**Mr. Jewett:** The British case involving the Central Bank of Nigeria, senator, involved a letter of credit issued, on which the funds were not paid. That is how the transaction arose. The court was not looking to amounts held by the bank for its own account, but in a commercial milieu.

**Senator Buckwold:** Would this act cover transactions that take place in a foreign country between a Canadian company or Canadian individual and the foreign country so as to allow the Canadian to sue in Canadian courts for non-performance of a contract, or something of that sort? In other words, if I entered into a contract with a foreign government in the foreign country and had an operation in that particular country, and I had a dispute, could I use the Canadian courts to try to seek a remedy?

**Mr. Jewett:** The first example would come under private international law, senator. That law has a set of rules for determining whether an action can be brought where it relates to something that has happened in a foreign jurisdiction. In most cases if you have entered into a contract in a foreign country to do something that must be performed in that foreign country, the Canadian courts would not, under the present rules, have any jurisdiction.

**Senator Buckwold:** I am talking about a commercial transaction with a foreign government.

**Mr. Jewett:** It could be private citizens or anyone. To oversimplify private international law on the subject, you would be looking at these points of contact: Would the contract be performed there? Would the contract be entered into there? Would the contract relate to activities primarily in that foreign country? I would not expect a Canadian court under the rules of private international law to take jurisdiction in that event.

**Senator Buckwold:** Do you think Canadians should have that right included in this act? For example, if you entered into a contract with the Government of Saudi Arabia—and many Canadian companies are there now—and a problem developed with respect to which Canadians were getting absolutely nowhere, would it not be right to be able to protect the Canadian interests by allowing them to go to the courts there against that particular country?

**Mr. Jewett:** It might seem right in that particular case, senator.

**Senator Buckwold:** I am not picking on Saudi Arabia in particular.

**Mr. Jewett:** I understand, senator. One could understand our outrage at a similar act done perhaps by some other country involving a similar situation in reverse. Indeed, the rules of private international law have evolved in the context of respecting the jurisdictions of the various states for actions

[Traduction]

suis pas sûr que ces opérations et les profits qui en découlent ne donnent pas lieu aux poursuites prévues ici; toutefois les moyens financiers en eux-mêmes et les transactions de la Banque centrale sont protégés par cet article particulier. C'est la même chose dans le cas de la loi britannique.

**Mr. Jewett:** Le cas britannique concernant la Banque centrale du Nigéria, sénateur, avait trait à une lettre de crédit qui avait été émise sans que les versements aient eu lieu. C'est ainsi que tout a débuté. Le tribunal ne cherchait pas à prouver l'existence de sommes détenues par la banque pour ses propres besoins, mais en vue d'une transaction commerciale.

**Le sénateur Buckwold:** Cette loi viserait-elle le cas de transactions ayant lieu à l'étranger, entre une société canadienne ou un Canadien, et une société étrangère, et donnerait-elle à la partie canadienne la possibilité d'engager des poursuites devant les tribunaux canadiens pour motif de non-respect d'un contrat, ou quelque chose du genre? En d'autres termes, si je passe un contrat avec un État étranger sur son propre territoire où je me livre moi-même à certaines activités, et qu'il y ait conflit, pourrais-je faire appel à la justice canadienne?

**Mr. Jewett:** Le premier exemple relèverait du droit privé international. Celui-ci prévoit un certain nombre de cas et détermine dans quelle condition on peut intenter des poursuites alors qu'il est question d'un pays étranger. Dans la plupart des cas, si vous avez passé un contrat avec un pays étranger, et qu'il porte sur des opérations devant avoir lieu dans ce pays, les tribunaux canadiens d'après les règlements actuels, n'auraient pas juridiction en la matière.

**Le sénateur Buckwold:** Je parle d'une transaction commerciale avec un État étranger.

**Mr. Jewett:** Ce serait la même chose s'il s'agissait de particuliers ou de qui que ce soit d'autre. Pour simplifier à l'extrême le droit international privé en la matière, disons que les points suivants seraient importants: où le contrat doit-il être exécuté? Le contrat a-t-il été signé dans le pays étranger? Concerne-t-il des activités se déroulant essentiellement dans ce pays étranger? D'après les règlements de droit privé international, je ne pense pas qu'un tribunal canadien puisse intervenir.

**Le sénateur Buckwold:** Pensez-vous que dans le cadre d'une loi les Canadiens devraient en avoir le droit? Par exemple, supposons que vous passiez un contrat avec le gouvernement d'Arabie Saoudite, ce qui est le cas de nombreuses sociétés canadiennes à l'heure actuelle, et que les Canadiens ne puissent pas s'en sortir; ne serait-il pas juste de protéger les intérêts canadiens, en leur permettant d'intenter un procès contre ce pays étranger devant des tribunaux canadiens?

**Mr. Jewett:** Dans ce cas particulier, en effet, cela semblerait juste, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne veux pas spécialement faire allusion à l'Arabie Saoudite.

**Mr. Jewett:** Je comprends. Il y aurait d'ailleurs tout lieu d'être en colère si un autre pays adoptait ce genre de loi dans une situation analogue mais inversée. Il est vrai que le droit privé international a évolué dans le sens du respect des juridictions des divers États pour tout ce qui a lieu dans les limites de



[Text]

which take place within their territories, if you will. It is almost an admission of territorial sovereignty, a recognition of the sovereignty of that country, and of our country in reciprocal circumstances, for actions which take place in the territory of that state.

Not only would we run grave risks in doing that, but we would run the risks of reprisal as well. So on balance, expressing a personal opinion, I would not think that that would be a beneficial move, over all, for Canada.

**Senator Buckwold:** How about the seizure of Canadian-owned property in a foreign country?

**Mr. Jewett:** There is another aspect of the doctrine of immunity known as the "act of state" doctrine, which is not covered in the State Immunity Act, which deals with the question of government acts. For example, a great deal of litigation arose in the United States when the Castro regime came to power in Cuba over their nationalizations, and similar cases arose over what happened in Chile. One hates to mention an example close to home, but one could imagine arising out of a Canadian nationalization program the question of to what extent a foreign government can come in and question the acts taken by the government in its own territory in relation to, say, its natural resources. It is a complex question, which I could go into in some detail.

**Senator Buckwold:** I am really trying to look at the interests of Canadians, which is really what this act is all about. I see that there is lots of room for problems with regard to what happens to Canadian transactions in other parts of the world.

**Mr. Jewett:** That is so, certainly, and this bill does not address those problems, nor do I think we could very well do this simply through eliminating immunities.

**Mr. Mathys:** I guess, senator, if I may just add a word, that the solution to these kinds of issues, which are more and more frequent now, would be to incorporate into a contract a settlement-of-dispute provision which is clear and precise. Perhaps, on the other hand, if you do not have too much confidence in the system of justice of the country where you are going to operate, they would be agreeable to using that of some other country, like Great Britain. There is also the possibility of Canada acceding—and we are looking into that—to a convention with regard to the settlement of commercial disputes. That may provide a useful mechanism for settling problems.

**Senator Lewis:** This question really refers to what Senator Neiman said earlier in connection with renting property. I notice that there are several provisions as to waiver of immunity. I take it that if anybody is in doubt, and they want to contract with a foreign state, possibly they should try and get a waiver of immunity in the beginning, prior to actually entering into the transaction.

**Mr. Mathys:** That would be a wise move. It might be, of course, that the foreign state in question, through its embassy here, or its consulate, would not agree to such a waiver. This is

[Traduction]

leur propre territoire si vous voulez, c'est-à-dire que l'on reconnaît l'idée de souveraineté territoriale, pour toute activité se déroulant sur le territoire de chaque État.

En procédant ainsi donc, nous prendrions de grands risques et notamment le risque de représailles. Je ne pense pas que le Canada ait intérêt à le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Que dire du cas de confiscation de biens canadiens en pays étranger?

**M. Jewett:** Il y a un autre aspect du principe de l'immunité connue sous le nom d'«acte d'État», ne relevant pas de la Loi sur l'immunité des États, mais concernant les actes des gouvernements. Par exemple, un grand nombre de cas litigieux se sont posés aux États-Unis lors des nationalisations du régime castriste; des cas semblables se présentèrent à propos du Chili. Bien que l'on hésite à prendre des exemples qui soient trop proches de chez soi, on pourrait imaginer à propos d'un programme de nationalisation canadien, que la question se pose de savoir dans quelle mesure un gouvernement étranger pourrait contester certaines décisions gouvernementales concernant par exemple des ressources naturelles nationales. C'est une question évidemment très complexe, que je pourrais analyser plus en détail.

**Le sénateur Buckwold:** Ce qui en réalité m'intéresse ici ce sont les intérêts des Canadiens, et c'est d'ailleurs ce que cette loi vise. Je constate qu'il y a donc de nombreux cas possibles en ce qui concerne les transactions canadiennes ayant lieu dans d'autres parties du monde.

**M. Jewett:** Certainement, mais ce bill ne s'en préoccupe pas, et je ne pense pas non plus que nous puissions bien faire en éliminant simplement l'immunité.

**M. Mathys:** Je pense sénateur, si vous me permettez une remarque, que, ces cas se présentent de plus en plus fréquemment de nos jours et qu'on pourrait résoudre le problème en prévoyant dans le contrat de façon précise et sans ambiguïté le règlement des différends éventuels. On pourrait également, lorsqu'on n'a pas trop confiance dans la justice du pays où l'on va opérer, s'entendre pour décider dans le cas, par exemple, d'un contrat avec l'Arabie Saoudite d'aller porter la cause devant les tribunaux de Grande-Bretagne. Il y a également la possibilité que le Canada, et c'est ce que nous envisageons, participe à une convention sortant sur le règlement de différends commerciaux. Ce serait là une bonne façon de régler les problèmes.

**Le sénateur Lewis:** Cette question renvoie à ce que disait le sénateur Neiman tout à l'heure concernant la location de biens. Je remarque qu'il y a de nombreuses dispositions permettant de lever l'immunité. Je suppose qu'en cas de doute, toute personne désirant passer un contrat avec un État étranger devrait essayer d'obtenir cette renonciation à l'immunité avant de véritablement passer le contrat.

**M. Mathys:** Ce serait effectivement avisé. Il se pourrait toutefois que l'État en question, par l'intermédiaire de son ambassade chez nous ou de son consulat, nous fasse savoir

[Text]

a risk that people in Canada take in contracting with a foreign state. As I said, in the majority of cases there is no problem. The problem does not arise. In fact, they probably get more for their premises than they would get out of renting to an ordinary Canadian. In other words, they perhaps try to cover themselves in that manner. Now, if a dispute arises, I doubt that the state will, in advance, as one of the terms of a contract—it could, but I doubt it—waive its immunity in connection with a dispute arising out of that contract.

**Senator Lewis:** But the provisions are here in the bill.

**Mr. Mathys:** Yes.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que le Canada a déjà été poursuivi dans des cas semblables, et quelle est sa façon d'agir lorsqu'il est poursuivi dans d'autres pays, en vertu de dommages que l'on peut avoir causés? Est-ce que vous invoquez toujours l'immunité, ou est-ce que vous invoquez des règlements comme celui-ci?

**M. Mathys:** C'est une excellente question. La politique du ministère est, en principe, de se soumettre aux lois du pays où nous fonctionnons. C'est-à-dire que nous ferons tout pour éviter d'en venir à une poursuite judiciaire, pour régler le différend. Ce que nous faisons, pour prendre un cas bien concret, par exemple, en matière de loyer: un citoyen étranger réclame un certain montant pour le loyer qu'il prétend lui être dû, par l'ambassade du Canada, ou par un des agents de l'ambassade du Canada. Presque toujours, le cas nous est immédiatement référé, bien avant, d'ailleurs, le stade de la poursuite. Nous examinons le pour et le contre, et, en principe, nous suggérons fortement de trouver un terrain d'entente. A ma connaissance, je ne suis pas au courant de cas qui se sont compliqués au point d'en arriver à devoir être représenté devant une cour de justice. Il y a toujours des façons de trouver un terrain d'entente entre un citoyen du pays en question, ou la compagnie du pays en question, et l'ambassade canadienne. Mais règle générale, ces règles là, qui reflètent le droit international, s'appliquent à nous, comme à tout autre pays, et ce sont les règles du pays en question qui établissent notre façon de nous comporter. Nous, comme ces pays font ici, informerons le ministère des Affaires étrangères du pays, du différend qui existe, au moins pour l'informer, sinon pour lui demander de faire quelque chose. Règle générale, on essaie de régler à l'amiable les différends qui existent.

**Le sénateur Lapointe:** Je ne vous ai pas entendu prononcer le mot «malhonnêteté». Mais est-ce qu'il y a vraiment des pays qui sont un peu malhonnêtes, et est-ce que le Canada peut être classé parmi les pays honnêtes, dans des transactions de ce genre?

**M. Mathys:** C'est toujours difficile de catégoriser notre attitude vis-à-vis celle des autres. Tout ce que je peux vous dire, c'est que notre pays étant un de ceux dont l'action repose sur des principes très stricts de justice et d'équité, applique dans ses rapports et dans ses transactions à l'étranger les mêmes principes. A savoir si c'est le cas de d'autres pays, oui et non—comme je vous dis, si c'est non, à ce moment-là, les règles du jeu sont différentes, sinon faussées, et, il s'agit de déterminer si on joue ce jeu ou si on doit continuer à jouer le

[Traduction]

qu'il refuse. C'est un risque que prennent les Canadiens lorsqu'ils veulent passer des contrats avec l'étranger. Comme je le disais, dans la plupart des cas, il n'y a pas de problème, c'est une question qui en général ne se pose pas. En fait, c'est souvent plus avantageux que de passer par un organisme canadien. En d'autres termes, les Canadiens essaient de se couvrir de cette façon. Si maintenant un différend survient, je doute que l'État en question accepte à l'avance, dans le cadre du contrat, d'abandonner son immunité.

**Le sénateur Lewis:** Mais pourtant le bill prévoit ce cas.

**M. Mathys:** Oui.

**Senator Lapointe:** Has Canada ever been prosecuted in cases such as this, and what action has it taken when charges have been pressed in other countries for damages which Canada may have caused? Is immunity always invoked, or do you apply regulations such as these?

**Mr. Mathys:** That's an excellent question. In principle, the department's policy is to obey the laws of the country in which we operate. This means that we will do everything to avoid having to settle a dispute in court. For example, let us consider a concrete case, that of rent: a foreign citizen demands a certain amount for rent which he claims the Canadian Embassy, or one of the agents of the Canadian Embassy, owes him. Almost inevitably, the matter is immediately referred to us well before legal action is taken. We examine the evidence for and against and, in principle, we strongly suggest that a common ground be found. I am not aware of cases which have become so complicated that the dispute had to be settled in a court of law. There are always ways of finding a common ground between a citizen of the country in question, or the company of the country in question and the Canadian Embassy. However, as a general rule, these regulations, which reflect international law, apply to us as they do to any other country, and it is these regulations of the country in question that establish our behaviour. As those countries do here in Canada, we would inform the Department of External Affairs in the country of the existing dispute, at least to make it aware of the situation if not to ask it to do something. As a general rule, we try to settle existing differences in an amicable fashion.

**Senator Lapointe:** I have not heard you use the word "dishonesty". However, are there truly countries that are slightly dishonest, and can Canada be classified among the honest countries, in dealings of this nature?

**Mr. Mathys:** It is always difficult to categorize our attitude in relation to the attitude of others. All that I can tell you is that our country is one of those who follow strict principles of justice and fairness. These same principles apply in our relations and transactions with foreign countries. As to whether or not the same applies to other countries, as I have said, if the answer is no, then the rules of the game are different, if not invalid, and, it is a question of determining whether or not we are going to play their game, or whether we are going to



*[Text]*

nôtre. Des fois, je ne le cache pas, ça nous met dans des situations très difficiles.

**Le sénateur Lapointe:** Une dernière question: est-ce qu'il y a plusieurs pays qui ont adopté une loi semblable à celle-là, pour limiter l'immunité? Combien, à peu près?

**M. Mathys:** Comme on vous l'a dit, il y a d'abord l'Angleterre en 1978 et les États-Unis, en 1977. Ce sont les deux pays principaux. Ensuite, il y a la Convention du conseil de l'Europe. Je regarde, ici, combien d'états ont ratifié la Convention qui, au fond, retrouve son pendant dans la loi britannique, qui a été passée pour ratifier la convention du Conseil de l'Europe et, si je me fie sur les renseignements que j'ai ici, les renseignements du 1<sup>er</sup> mars 1980, donc d'une année, il y avait, à ce moment-là, quatre pays qui avaient ratifié. L'Autriche, la Belgique, Chypre, et le Royaume-Uni. Je pense qu'il y a un ou deux autres pays qui ont ratifié, pour qui la Convention est en vigueur. En plus, je dirais que plusieurs pays ratifieront la convention du Conseil de l'Europe et adopteront, sans doute, leur législation interne, dépendant de leur système constitutionnel. On peut dire que la législation américaine et britannique, et la Convention reflètent l'attitude générale des pays du monde occidental.

J'ai nommé un certain nombre d'états; le Conseil de l'Europe, ce n'est pas le conseil du monde, naturellement. Alors, forcément, il y a des états d'Asie, d'Afrique, de l'Amérique latine qui on encore plus ou moins rien fait dans ce domaine, sur le plan du droit interne. Ça ne veut pas dire qu'une cause devant leurs cours de justice n'aboutira pas aux mêmes résultats; elle appliqueront alors les règles du droit international coutumier en matière de souveraineté et d'immunité souveraine.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, je regrette que le sénateur Frith ne soit pas ici. I shall proceed in English. Senator Flynn has raised an important point, and upon reflection I am not sure that I share his views. He claims that we should leave the natural evolution of events to the courts and that if there were a commercial claim it should be entertained by the courts. I believe that this bill is a step in the right direction because it spells out clearly that in commercial matters the absolute immunity of foreign service staff cannot be entertained. I believe this provides a certain amount of protection for Canadians for, without this bill, a foreign state could contest a commercial claim and ask for diplomatic immunity.

However, Mr. Chairman, I think it is important that we obtain the views of an outsider. You have mentioned Professor Cohen. Perhaps we could invite him as a witness to obtain his views on whether he considers this bill a step in the right direction, whether it goes far enough in scope and so on. We could also obtain his views on how this legislation compares with other legislation. Perhaps we could also invite le doyen des ambassadeurs. The witness has said that the department has received inquiries from embassies as to what this bill contains and so forth. Perhaps the foreign ambassadors have representations which they would like to present to the com-

*[Traduction]*

continue to play our own. I must admit that sometimes it places us in extremely difficult situations.

**Senator Lapointe:** One last question: Have several countries passed a law similar to that one, in order to restrict immunity? How many, approximately?

**Mr. Mathys:** As you have been told, England passed such a bill in 1978, and the United States in 1977. Those are the two major countries. Then, there is the convention of the European Council. I am looking here at the number of states which have ratified the Convention, which is basically the counterpart of the British law and which was passed to ratify the European Council Convention according to the information I have here, dated March 1, 1980—in other words a year old—at that time, four other countries—Austria, Belgium, Cyprus and the United Kingdom—had ratified it. I think that one or two other countries have since ratified it and that it is in effect there. It trying to enact in our bill. In addition, I would say that several countries will ratify the European Council Convention and will probably pass their own legislation, depending on their constitutional system. It is possible to say that American and British legislation and that the Convention reflect the general attitude of the countries of the Western world.

I named several states; the European Council is obviously not the Council of the World. So there are necessarily many states in Asia, Africa and Latin America which have done practically nothing in this area, as far as internal law is concerned. That does not mean that a case put before their courts would not produce the same results; they would apply this principles of regular international law in the areas of sovereignty and sovereign immunity.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, it is unfortunate that Senator Frith is not here today. Je vais poursuivre en anglais. Le sénateur Flynn a soulevé un point important et après réflexion, je ne suis pas certain d'être de son avis. Il prétend que nous devrions confier l'évolution naturelle des événements aux tribunaux et que s'il survenait une réclamation commerciale, elle devrait être traitée par ces derniers. Je crois que ce projet de loi marque un pas dans la bonne direction parce qu'il énonce clairement qu'en matières commerciales il ne saurait être tenu compte de l'immunité absolue du personnel du service étranger. A mon avis, cette disposition accorde une certaine protection aux Canadiens car, sans ce projet de loi, un État étranger pourrait contester une réclamation commerciale et demander l'immunité diplomatique.

Toutefois, monsieur le président, je crois qu'il est important que nous entendions l'avis d'un étranger. Vous avez mentionné le professeur Cohen. Nous pourrions peut-être l'inviter à comparaître pour savoir s'il croit que ce bill constitue un pas dans la bonne direction, si sa portée est assez vaste, etc. Il pourrait également nous dire comment ce projet de loi se compare à d'autres textes législatifs. Nous pourrions peut-être aussi inviter le doyen des ambassadeurs. Le témoin a dit que le ministre avait reçu des demandes d'information de la part d'ambassades qui voulaient connaître la teneur du projet de loi. Les ambassadeurs étrangers ont peut-être des revendications qu'ils



[Text]

mittee. While they may not come, I think that they at least should be invited.

**The Chairman:** He may claim immunity from the Senate.

**Senator Deschatelets:** We must think of the protection of Canadians in this regard.

**The Chairman:** Senator Deschatelets, you may have noticed that in the document which was distributed to the members is a letter to the Dean of the Diplomatic Corps. It can be found at the end. The Dean of the Diplomatic Corps is the Ambassador of Morocco.

While I am not suggesting that our witnesses are not qualified, it has been suggested that it may be wise to have a qualified witness from the outside. We had arranged for such a witness, but unfortunately he is ill. Before Senator Flynn left he indicated that he would like to have such a witness come before the committee. If the committee will give its consent, I suggest that we adjourn until next Thursday morning. In the meantime arrangements will be made for such a person, whether it be Professor Cohen or somebody else. I do not believe that we are in a position to pass this bill today and I am sure that honourable senators will want to give it further consideration. Is my suggestion agreeable to the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Robichaud:** How does this legislation affect, for example, parking tickets received by ambassadors?

**Mr. Mathys:** Senator Robichaud, I should say at the outset that the protocol division of the department is frequently asked by foreign representatives to intervene on their behalf with regard to parking tickets issued by the Ottawa Police Department and to explain that the diplomats enjoy immunity on the basis of the Convention on Diplomatic and Consular Privileges and Immunities. This request would not be made under the principles outlined in this bill. We are definitely against such an interpretation because there is provision for these conventions as imposing an obligation upon members of the foreign service to pay their own parking tickets.

Some members of the foreign service pay all their parking tickets and others do not. There has been some improvement over the past two years because we have stressed that they must abide by the local regulations which, in this case, do not contradict the privileges and immunities to which they are entitled. In most instances, our argument succeeds, but in a number of cases it does not. In the cases where it does not succeed, no action is taken by the Ottawa Police Department.

**Senator Deschatelets:** Do you not think that clause 17 would cover this situation?

**Mr. Mathys:** Clause 17 refers to the state, which cannot receive a parking ticket. It is the representatives of the state who receive parking tickets, and their states in Canada is governed by the diplomatic privileges.

[Traduction]

aimeraient présenter au Comité. Même s'ils ne peuvent venir, je crois qu'ils devraient au moins être invités à comparaître.

**Le président:** Ils peuvent demander l'immunité au Sénat.

**Le sénateur Deschatelets:** Nous devons penser à la protection des Canadiens à cet égard.

**Le président:** Sénateur Deschatelets, vous avez peut-être noté que dans le document qui a été distribué aux membres se trouve une lettre adressée au doyen du corps diplomatique. Elle est insérée à la fin. Le doyen du corps diplomatique est l'ambassadeur du Maroc.

Je ne veux certes pas laisser entendre que nos témoins ne sont pas compétents, mais il a été suggéré qu'il pourrait être sage de convoquer un témoin qualifié de l'extérieur. Nous avions pris des dispositions en ce sens, mais le témoin en question est malheureusement malade. Avant que le sénateur Flynn nous quitte, il a indiqué qu'il aimerait qu'un témoin du genre compareisse devant le Comité. Si le Comité y consent, je propose que nous suspendions nos travaux jusqu'à jeudi matin. Entre-temps, des dispositions seront prises pour qu'une telle personne, qu'il s'agisse du professeur Cohen ou de quelqu'un d'autre, compareisse. Je ne crois pas que nous soyons en mesure d'adopter ce projet de loi aujourd'hui et je suis sûr que les honorables sénateurs voudront s'y pencher plus longuement. Acceptez-vous ma proposition?

**Des voix:** Adoptée.

**Le sénateur Robichaud:** Comment cette loi vise-t-elle, par exemple, les contraventions de stationnement reçues par les ambassadeurs?

**M. Mathys:** Sénateur Robichaud, je dois dire d'abord que les représentants étrangers demandent souvent à la Division du protocole du ministère d'intervenir en leur nom au sujet des contraventions de stationnement émises par le service de police d'Ottawa, et d'expliquer que les diplomates jouissent d'une immunité aux termes de la Convention sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires. De telles demandes ne pourraient être présentées en vertu des principes énoncés dans ce projet de loi. Nous nous opposons énergiquement à une telle interprétation, car ces conventions stipulent que les membres du service étranger sont tenus de payer leurs contraventions.

Certains membres du service étranger paient toutes leurs contraventions de stationnement tandis que d'autres ne le font pas. Il y a eu une amélioration au cours des deux dernières années parce que nous avons insisté sur le fait qu'ils doivent se conformer aux règlements locaux qui, dans ce cas-ci, n'entrent pas en contradiction avec les privilèges d'immunités auxquels ils ont droit. Dans la plupart des cas, notre argument a été persuasif. Dans les cas où il ne l'a pas été aucune poursuite n'a été entamée par le service de police d'Ottawa.

**Le sénateur Deschatelets:** Croyez-vous que l'article 17 pourrait régler cette situation?

**M. Mathys:** L'article 17 renvoie à l'État, qui ne peut recevoir de contravention de stationnement. Ce sont les représentants de l'État qui reçoivent des contraventions, et leur statut au Canada est régi par les privilèges diplomatiques.

[Text]

**Senator Robichaud:** What if the Canadian High Commissioner in London were charged with illegal parking?

**Mr. Mathys:** She would pay.

**Senator Robichaud:** Would she pay or would the country pay?

**Mr. Mathys:** The individual is responsible, so she would pay. There are very strict internal departmental rules which stipulate that the individual is responsible for the misdemeanours incurred in foreign countries. In fact, on any of my positions, I received very strict instructions from the ambassador that such matters were the individual's responsibility and the ambassador did not want to hear from the local police department at all.

**The Chairman:** After reading some of the press reports, I have often felt that the Department of External Affairs should establish a parking ticket division.

**Senator Buckwold:** Either that, or we should have equal time to park illegally in the other country.

**The Chairman:** Are there any further questions? With the consent of the committee, we will adjourn until next Thursday at the same time. In the interval, and with all due respect to our own witnesses, we will seek another witness from the outside. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Que ferait le haut commissaire du Canada à Londres si elle était accusée de stationnement illégal?

**M. Mathys:** Elle paierait.

**Le sénateur Robichaud:** Le commissaire ou le pays?

**M. Mathys:** La personne est responsable, le commissaire doit donc payer. Il existe une règle ministérielle interne très stricte qui veut que la personne soit responsable de sa mauvaise conduite en pays étranger. En fait, au cours des nombreux postes que j'ai occupés, j'ai reçu des instructions très strictes de l'ambassadeur, voulant que de telles questions relèvent de la responsabilité personnelle de l'intéressé et que l'ambassadeur refuse d'entendre parler du service de police local.

**Le président:** Après avoir lu certains rapports de la presse, j'ai souvent pensé que le ministère des Affaires extérieures établirait une Division des contraventions de stationnement.

**Le sénateur Buckwold:** Soit cette solution, soit que nous ayons un temps égal de stationner illégalement dans les autres pays.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Avec le consentement du Comité, nous suspendrons les travaux jusqu'à jeudi prochain à la même heure. Dans l'intervalle, sauf le respect que je dois à nos témoins, nous chercherons un autre témoin de l'extérieur. Merci beaucoup.

Le Comité suspend ses travaux.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Justice:*

Mr. B. L. Strayer, Q.C., Assistant Deputy Minister, Public Law;

Mr. M. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section.

### *From the Department of External Affairs:*

Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs.

### *Du ministère de la Justice:*

M. B. L. Strayer, c.r., sous-ministre adjoint, Droit public;

M. M. Jewett, directeur, Section du droit constitutionnel et international.

### *Du ministère des Affaires extérieures:*

M. F. A. Mathys, directeur, Direction des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

---

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

---

Thursday, March 26, 1981

Le jeudi 26 mars 1981

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Second Proceedings on:

Bill S-19, "An Act to provide for State Immunity in  
Canadian Courts"

---

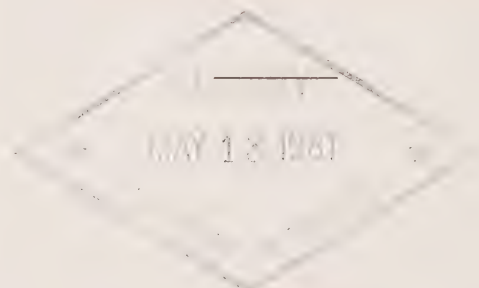
Deuxième fascicule concernant:

Bill S-19, «Loi portant sur l'immunité des États  
étrangers devant les tribunaux»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, February 11, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator van Roggen, seconded by the Honourable Senator Langlois, for the second reading of the Bill S-19, intituled: "And Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 février 1981:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, tendant à la deuxième lecture du Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 26, 1981

(19)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:10 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Deschatelets, Donahoe, Flynn, Goldenberg, Lapointe, Leblanc and Stanbury. (7)

*Other Member present:* The Honourable Senator Laird. (1)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Jean Gabriel Castel, Q.C., Professor, Faculty of Law, Osgoode Hall;

Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice.

The Committee considered Bill S-19, intituled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

Mr. Castel made an opening statement providing an explanation of each clause of the Bill. The Professor and the witness answered questions.

At 11:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MARS 1981

(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg, (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Deschatelets, Donahoe, Flynn, Goldenberg, Lapointe, Leblanc et Stanbury. (7)

*Autre député présent:* L'honorable sénateur Laird. (1)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Jean Gabriel Castel, c.r., professeur à la faculté de droit, Osgoode Hall;

M. M. L. Jewett, directeur de la Section du droit constitutionnel et international, ministère de la Justice.

Le Comité étudie le bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

M. Castel fait une déclaration préliminaire et explique chaque article du bill. Le professeur et le témoin répondent aux questions.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 26, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-19, to provide for state immunity in Canadian courts, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg (Chairman)** in the Chair.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous continuons ce matin notre étude du bill S-19, *Loi portant sur l'immunité des états étrangers devant les tribunaux*. Tel que prévu, je suis heureux que nous ayons avec nous le professeur Jean Gabriel Castel, de la faculté de droit d'Osgoode Hall. Il est vraiment un expert en droit international.

Professor Castel, you have had a copy of this bill and you have read it, and you also received some other information. Would you make whatever comments you wish at the outset, and we will then ask senators to submit questions to you. Feel free to proceed in French or in English.

**Mr. Jean Gabriel Castel, Q.C., Professor, Faculty of Law, Osgoode Hall:** Honourable senators, I am quite supportive of the bill. I feel it is a good idea to legislate in this field. However, there are certain points which could be improved.

As an academic and practising lawyer, there are certain things which I find very important from a practical point of view. First of all, who is or should be immune? Secondly, what type of acts should be covered by a bill not being of a type that would entail state immunity. Thirdly, and most important, how do you enforce a judgment rendered by the courts once immunity has been lifted? I believe this is really what concerns most people. It is fine to have a judgment against the foreign state, but if you cannot get any money out of the foreign state, it is really useless. Recent cases have shown that this is the difficulty, and that is where I feel that the bill is partially deficient, because what you want is satisfaction.

Dealing first of all with the question of immunity as such, jurisdiction particularly in Quebec courts have clearly shown that the distinction between commercial acts and acts of state in the sense of the activities of a governmental nature, has been accepted, at least, in that province. As we all know, the Supreme Court of Canada was never directly faced with that type of problem. They skirted it because in those cases that came before it, the question was not squarely put, and the court found that it was an act *jure imperia* that was involved every time. So we do not know, although there are hints that might indicate that the court would be prepared to adopt the distinction. I feel the court should be given more guidelines in the definition section of the bill. It should be made quite clear that we are adopting the distinction between acts *jure imperu* and acts *jure gestionis*, but that we should define it in a better way.

In Bill S-19 "commercial activity" is defined as meaning any particular transaction, act or conduct or any regular course of conduct that by reason of its nature is of a commer-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 26 mars 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le bill S-19, Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux, se réunit aujourd'hui 10 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg (président)** occupe le fauteuil.

**The Chairman:** Honourable senator resume this morning our study of Bill S-19, an Act to provide for State Immunity in Canadian Courts. I am glad to tell you that, as planned, we have with us this morning Professor Jean Gabriel Castel, from the Faculty of Law, Osgoode Hall. Professor Castel is really an expert in international law.

Professeur Castel, vous avez reçu un exemplaire du projet de loi et vous l'avez lu; vous avez également reçu d'autres renseignements. Pouvez-vous nous faire votre déclaration préliminaire et les sénateurs pourront ensuite vous poser des questions. Utilisez à votre gré l'une ou l'autre langue.

**M. Jean Gabriel Castel, c.r., professeur, faculté de droit, Osgoode Hall:** Honorables sénateurs, je suis en faveur de ce projet de loi. Je pense que c'est une bonne idée d'adopter des lois dans ce domaine. Cependant, certains articles du projet de loi pourraient être améliorés.

En tant que professeur et praticien, je considère que certains aspects sont très importants, du point de vue pratique. Premièrement, qui bénéficie ou devrait bénéficier de l'immunité? Deuxièmement, quel genre d'acte le projet de loi devrait-il viser qui ne soit pas du genre qui nécessiterait une immunité d'État. Troisièmement, et c'est là le plus important, comment faire respecter un jugement des tribunaux, lorsque l'immunité est supprimée? Je crois que c'est vraiment cela qui intéresse la majorité des gens. C'est bien de prononcer un jugement contre un État étranger, mais si l'on ne peut en obtenir satisfaction, le jugement est inutile. Des causes récentes ont démontré que c'est là le problème et, à mon avis, c'est là que le bât blesse, dans le projet de loi, car on veut en somme obtenir satisfaction.

Parlons d'abord de la question de l'immunité comme telle; la jurisprudence, notamment la jurisprudence québécoise, montre très bien que la distinction entre les actes commerciaux et les actes du gouvernement, c'est-à-dire les activités gouvernementales, a été reconnue, à tout le moins dans la province de Québec. Comme nous le savons tous, la Cour suprême du Canada n'a jamais eu à statuer directement sur ce problème. Les juges l'ont contourné dans la majorité des cas, car la question était mal posée et le tribunal a statué chaque fois qu'il s'agissait d'un acte par droit public. Ainsi, nous ne sommes pas encore, fixés, bien qu'il semble que les tribunaux soient peut-être disposés à laisser tomber la distinction. Les définitions du projet de loi devraient mieux renseigner le tribunal. Il devrait être bien clair que nous adoptons la distinction entre les actes par droit public et les actes par droit privé; nous devrions mieux le définir.

Le bill S-19 définit l'activité commerciale comme étant «toute poursuite normale d'une activité ainsi que tout acte isolé, qui revêtent un caractère commercial de par leur nature».



[Text]

cial character. I have no quarrel with that wording. The phrase "by reason of its nature" is very good. There are two schools of thought, one adopting the test of object or purpose, and that would lead to a more restrictive application of the theory of immunity, while on the other hand, the nature of the activity, which was adopted by Lord Denning in the *Trendex* case, for instance, is a better one, because you do not inquire about the ultimate purpose of the transaction.

Let me give you a very simple example. A government purchases fatigue boots from a Canadian manufacturer. These boots eventually are going to be used for the army of the foreign state. If you adopt the nature of the activity, it is a commercial transaction; if you adopt the purpose, then you would look at the ultimate purpose—why these boots have been purchased—and then there would be no immunity because it would not be a commercial transaction. I believe it is a good idea for the bill to use the nature of the commercial character because it restricts the immunity of the foreign state.

I would go further and adopt the British definition even though some may argue that the British were forced to do so because they signed the European convention. I do not think this argument carries much weight, because they did not have to sign it. Many of the European states did not sign it. If they did sign it, it was because they liked the contents of the European convention. I would suggest that you might consider giving an expanded meaning to "commercial activity." The courts would welcome it and it would not oust their role, but make it more precise. This is my first observation with respect to the definition section.

**Senator Flynn:** Do you understand that the definition the courts have is as found in the British legislation?

**Professor Castel:** That is right. I would even be prepared to extend it to cover what I call non-governmental activities. I read the *Minutes* of the hearing of this committee last Thursday, and I found that many senators were concerned with leases. This is a question where I feel that people leasing buildings to embassies or consulates would not be covered by this bill if something happens. The state could still invoke immunity. For example, if Aeroflot leased a building downtown to carry out the sale of tickets, in that particular case, of course, there would be no immunity. Insofar as embassies are concerned—and this is covered by the Vienna convention, article 22(3)—there is immunity from attachment and execution, so there really would be no way in that particular case, whether we have the bill or not, to reach that type of property.

There are some repetitions in section 2, but I feel they are not necessary, so I will not go into them.

Another point which lawyers have raised on a number of occasions is the question of political subdivisions and also the question of agencies. Here you have a definition of an agency of a foreign state, and there is also a reference to any political subdivision of a foreign state. The question is how far down the line do you go. For instance, is a municipality, a county, or a province an agency of a foreign state?

As you undoubtedly know, in the Vienna convention on the interpretation of treaties, on an international level, only the state has international personality. Therefore, my first reaction would be that the provinces and components of the state in a

[Traduction]

Le membre de phrase «de par leur nature» est très approprié. Il existe deux écoles de pensée; la première adopte le test de l'objet ou du but, ce qui restreint l'application de la théorie de l'immunité; l'autre école, celle de la nature de l'activité, qui a été adoptée par Lord Denning dans l'affaire *Trandex*, par exemple, est supérieure, car on ne cherche pas à connaître le but ultime de la transaction.

Je vais vous donner un exemple très simple. Un gouvernement achète des bottes militaires d'un fabricant canadien. Ces bottes serviront à l'armée d'un État étranger. Si vous adoptez le test de la nature de l'activité, il s'agit d'une transaction commerciale; par contre, si vous adoptez le test du but, si vous cherchez à connaître le but final de la transaction, pourquoi ces bottes ont été achetées, vous devrez statuer qu'il n'y a plus d'immunité, car ce n'est plus une transaction commerciale. Je crois qu'il est bon que le projet de loi utilise le caractère commercial car l'immunité de l'État étranger est ainsi limitée.

J'irais même plus loin et j'adopterais la définition britannique, bien que certains pourraient dire que les Britanniques ont été forcés de l'adopter, lorsqu'ils ont signé la Convention européenne. Cet argument a peu de poids, car les Britanniques n'étaient pas obligés de la signer. Quelques États européens ne l'ont pas signée. Et ils l'ont paraphé, c'est qu'ils aimaient le contenu de la Convention européenne. Peut-être voudrez-vous élargir le sens «d'activité commerciale». Le tribunal en seraient enchanté et son rôle, loin d'en être diminué en serait précisé. Voilà ma première remarque sur l'article des définitions.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous citez la définition qui se trouve dans la loi britannique?

**M. Castel:** Oui. Je serais même prêt à l'étendre à ce que j'appelle les activités non gouvernementales. J'ai lu les délibérations de votre séance de la semaine dernière, et j'ai noté que bon nombre d'entre-vous se préoccupent des baux. A ce sujet, je pense que ceux qui louent des immeubles aux ambassades ou aux consulats, ne tombent pas sous le coup du projet de loi, en cas d'incident. L'État peut encore invoquer l'immunité. Par exemple, si la compagnie Aeroflot louait un bureau dans le centre-ville pour vendre des billets, elle ne jouirait pas, bien sûr, de l'immunité. Mais les ambassades, et cette question est traitée au paragraphe 22(3) de la Convention de Vienne, jouissent de l'immunité contre la saisie et l'exécution, et qu'il y ait ou non un projet de loi, il serait impossible de régir ce genre de propriété.

Il y a à l'article 2, quelques répétitions que je trouve superflues; aussi, je n'en parlerai pas.

Un autre point qu'ont soulevé les avocats à maintes reprises, est celui des subdivisions politiques et des organismes. Vous avez ici une définition d'organisme d'un État étranger et on parle aussi des subdivisions politiques de l'État. Il s'agit de savoir jusqu'où l'on va. Par exemple, la municipalité, le comté ou la province sont-ils des organismes d'État étranger?

Comme vous le savez sans doute, d'après la Convention de Vienne et selon l'interprétation des traités internationaux, seul l'État a une personnalité internationale. Par conséquent, au premier abord, je dirais que les provinces et les entités d'un



## [Text]

federal state would not benefit from such immunity, notwithstanding the decision that was rendered by Lord Denning.

Whatever the decision is, you have a general principle of international law which is immunity of state, but the rest is left to the individual states, so one cannot really say that there is a general rule with respect to the extent of the immunity. It is up to each state to accommodate the general principle, which leaves us a lot of freedom to legislate as we wish, within certain boundaries.

Here you have a definition which says:

"political subdivision" means a political subdivision of a foreign state that is a federal state.

This will have to be decided by the courts. Does it mean that a province is a political subdivision, or does it apply to the federal state and its agencies? That is a legitimate question one could ask, in spite of these definitions.

I repeat: How far down the line do we go? This also raises a federal-provincial problem because, when I was chairman of the Private International Committee of the Office of Revision of the Civil Code, we drafted a provision dealing specifically with state immunity. It was a very simple text which adopted the principle of limited immunity. The text of article 86 states:

Foreign states, foreign sovereigns and international organizations are immune from civil jurisdiction in Quebec except as regards actions relating to a commercial activity of any kind.

Article 88 states:

No measures of execution may be taken against a foreign state, a foreign sovereign or an international organization except in the case provided for in Article 86 and in case of waiver of immunity.

That is the article I just mentioned. Then it goes on to state:

The execution must not infringe the inviolability of the person or residence of the sovereign or of the headquarters of the international organization.

This is to comply with the Vienna Convention extract which I read to you earlier.

There may also be a small constitutional problem because, besides changing the rules of courts of some of the provinces—granted, this is just a project to modify the civil code and what the Quebec government will do with it, we do not know—it is a problem which exists.

I will bypass a few other matters. In relation to clause 3(2), in the case of a default judgment, the burden of proof seems to be on the court to take judicial notice of immunity. This may be answered by the fact that, since a certificate will be furnished by the Department of External Affairs recognizing that the state is or is not immune, it does not raise an important problem. In the case there has arisen the question of who has the burden of proof of showing that the state is or is not immune and this is quite important. It puts a heavy burden on the lawyer who is trying to prove that the state is not or is entitled to immunity.

## [Traduction]

État fédéral ne devraient pas bénéficier de l'immunité, peu importe les décisions qu'a rendues Lord Denning.

Quelle que soit la décision, nous avons un principe général de droit international qui prévoit l'immunité de l'État, mais qui en laisse l'application à chaque État; ainsi, on ne peut vraiment dire qu'il existe une règle générale en ce qui concerne l'envergure de l'immunité. Il revient à chaque État d'interpréter le principe général, ce qui nous donne énormément de latitude pour adopter les lois que nous voulons.

Nous avons ici une définition qui dit:

«subdivision politique» toute subdivision politique d'un État étranger à un régime fédéral.

Les tribunaux devront statuer sur ce sujet. Est-ce que cela signifie qu'une province est une subdivision politique ou est-ce que cela s'applique à l'État fédéral et à ses organismes? C'est une question qu'on peut se poser, malgré la définition.

Je répète: jusqu'où allons-nous? Il se pose aussi un problème de relations fédérales-provinciales car, quand je présidais le comité international privé de l'Office de révision du code civil, nous avons rédigé une disposition portant, précisément, sur l'immunité des États étrangers. C'était, en termes très simples, l'adoption du principe de l'immunité limitée. L'article 86 stipule que:

Les États étrangers, les souverains étrangers et les organismes internationaux échappent à la juridiction civile au Québec, sauf pour leurs activités commerciales.

L'article 88 stipule:

Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un État étranger, d'un souverain étranger ou d'un organisme international, sauf dans les cas prévus à l'article (e)(6) et les cas de renonciation à l'immunité.

Voilà pour l'article dont je parlais. Cet article continue:

L'exécution ne doit pas nuire à l'inviolabilité de la personne ou de la résidence du souverain ou du siège social de l'organisme international.

Cette précision est ajoutée en égard à l'extrait de la convention de Vienne que je vous ai lu tout à l'heure.

Il peut également y avoir un petit problème constitutionnel car, en plus de changer les jugements des tribunaux de certaines provinces—d'accord ce n'est qu'un projet de modification du code civil et nous ne savons pas ce que le gouvernement du Québec entend faire—c'est cependant un problème qui existe.

Je passe maintenant au paragraphe 3(2), qui traite de l'abstention d'agir. Il semble revenir au tribunal de prendre note de l'immunité. On pourrait me répondre, que, étant donné que le ministère des Affaires extérieures délivrera un certificat d'immunité à l'État, ce n'est pas un problème important. Les causes à ce sujet, portent sur la responsabilité de prouver l'immunité de l'État et cela est assez important. L'avocat qui essaie de prouver l'immunité de l'État a une lourde responsabilité.

[Text]

More important, and lastly, I should like to draw your attention to clauses 5 and 6, which are really the core of the bill. Although I am, basically, in agreement with those clauses, I do have a few problems. For instance, subclause 6(b) does not cover leases of property. It states:

(b) any damage to or loss of property that occurs in Canada

If you look at that paragraph in the French text, it states:

b) des dommages matériels survenus au Canada.

The translation is not quite accurate.

What does the word "property" mean? Does it mean moveable property, realty—it certainly does not cover pure economic loss which would be exactly the case with a lease. It only covers physical injury, say, for example, if I ran over you with a car.

**Senator Deschatelets:** Have you ever thought of incorporating clauses 5 and 6 together to cover commercial matters?

**Professor Castel:** Yes, it could be done, although I did not think of it. It is probably worded in this fashion because the English and the American statutes separate the two. The Vienna Convention on diplomatic immunity also has separate paragraphs dealing with these matters. Offhand, I would say that I can see no reason why the two should not be linked together inasmuch as they are joined in other parts of the bill.

I have already mentioned the rules of courts, which raise a constitutional problem, in my opinion; but what concerns me most are clauses 10 and 11.

**Senator Flynn:** Before you go on to that, I should like to cover the points you made in respect of clauses 5 and 6. Possibly we should say that the foreign state is not immune from the civil obligations incurred in Canada.

**Professor Castel:** I agree with you.

**Senator Flynn:** It also mentions "any commercial activity". I am trying to deal with the problems of a lease. Let's say they purchase food for the embassy, there should be no immunity in that instance.

**Professor Castel:** One could add that in the case of a lease perhaps it is covered because it is either a commercial activity or, if it is not, then there is immunity. That could be the answer to that. On the other hand, I would prefer to see (b) in language that is more extensive.

**Senator Flynn:** We could just say, "civil obligations incurred in Canada or any commercial activity."

**Professor Castel:** I would leave that to my legislative colleagues who, I am sure, would find the appropriate wording. I am a little worried about the restrictive nature of subclause (b).

[Traduction]

Par ailleurs, j'aimerais attirer votre attention aux articles 5 et 6 qui ont en réalité les articles les plus importants du projet de loi. Bien que je sois, fondamentalement, d'accord avec ces dispositions, je constate quelques problèmes. Par exemple, le paragraphe 6(b) n'englobe pas la location de biens. La version anglaise dit:

b) any damage to or loss of property that occurs in Canada.

La version française dit:

b) des dommages matériels survenus au Canada.

Cette traduction n'est d'ailleurs pas tout à fait exacte.

A quoi s'applique le qualificatif «matériels»? Aux biens mobiliers ou aux biens immobiliers? Nous n'avons certainement pas affaire ici à une pure perte économique, comme ce serait pour la location. Ce ne sont que les dommages corporels; par exemple, si je vous renverse avec mon automobile.

**Le sénateur Deschatelets:** N'avez-vous jamais songé à fusionner les articles 5 et 6 pour couvrir les questions commerciales?

**M. Castel:** Non, mais ça pourrait être fait. C'est probablement rédigé de cette manière parce que les lois anglaises et américaines font la distinction entre les deux. La Convention de Vienne sur l'immunité diplomatique comporte également des paragraphes distincts pour ces deux questions. De but en blanc, je ne vois pas de raison pour ne pas fusionner les deux dans la mesure où ils le sont dans d'autres parties du projet de loi.

J'ai déjà mentionné les décisions des tribunaux qui soulèvent à mon avis un problème constitutionnel, mais ce qui me préoccupe le plus, ce sont les articles 10 et 11.

**Le sénateur Flynn:** Avant que vous ne les abordiez, j'aimerais parler de ce que vous avez dit au sujet des articles 5 et 6. Nous devrions peut-être stipuler que l'État étranger ne bénéficie pas de l'immunité à l'égard des obligations civiles contractées au Canada.

**M. Castel:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Flynn:** Il y est également question de toutes les activités commerciales. J'essaie de traiter des problèmes de la location. Disons que l'État achète de la nourriture pour l'ambassade; en ce cas, il ne devrait pas bénéficier de l'immunité.

**M. Castel:** On pourrait ajouter que la location est peut-être englobée, car si ce n'est pas une activité commerciale, l'État bénéficie de l'immunité. Ce pourrait être la réponse. Par ailleurs, j'aimerais mieux que le libellé du paragraphe (b) englobe davantage.

**Le sénateur Flynn:** On pourrait simplement dire «à l'égard des obligations civiles contractées au Canada ou de toute activité commerciale».

**M. Castel:** Je laisserais à mes collègues des lois le soin d'en décider. Je suis sûr qu'ils trouveraient la formulation qui convient. Mais je m'inquiète quelque peu du caractère restrictif du paragraphe (b).



## [Text]

**Senator Flynn:** I agree with you. If we were to make that modification, I think it would meet the problems we have discussed.

**The Chairman:** We have officers of the Department of Justice to whom we can put that question afterwards, Senator Flynn.

**Professor Castel:** I see no problem with clauses 7, 8 and 9 except for the possibility that the provinces might raise their eyebrows. So far as clause 9 is concerned, I see nothing wrong with this clause.

That brings me to clauses 10 and 11 and this is where I am a little unhappy. The most important thing is that it is fine to have a judgment, but how are you going to collect your damages? This is where the bill fails partially. Section 10.(1) states:

(1) Subject to subsection (3), no relief by way of an injunction, specific performance or the recovery of land or other property may be granted against a foreign state unless the state consents in writing to such relief and, where the state so consents, the relief granted shall not be greater than that consented to by the state.

Then you must look at clause 10(3). That states:

This section does not apply to an agency of a foreign state.

Going back to clause 10(1) it speaks of recovery of land. I suppose that would be the case of trying to recover an actual piece of land, but when it states "or other property" I am a little lost. What does that mean? Does it mean real or personal property, or cases of conversion. I have no idea. Does the word "recovery" mean an execution of a judgment *in personam* for damages by seizing the property? Obviously, that would not be the case, because we are speaking of a specific performance. When it comes to the recovery of land, I wonder whether that overlaps with specific performance, because one can recover land by specific performance. That is the usual manner, or it can be recovered in the case of adverse possession if it has not been completed. I am puzzled as to what is meant by all of that. I wonder what the "other property" would be.

**Senator Lapointe:** Could the "other property" be a car or a yacht?

**Professor Castel:** It could be. I have been asking myself that question. I wonder why it cannot be recovered. Granted, it is probably property that is used by the state in its official functions. However, there could be property belonging to the state which is not necessarily of a commercial nature and which is not used for official purposes, but this clause is worded in such a way that it leaves it quite wide and would make a judgment meaningless.

In addition, if one looked at clause 6 of the bill, one would see that it speaks of "death or personal injury." Then clause 6(b) states:

any damage to or loss of property that occurs in Canada.

## [Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord avec vous, mais si nous apportons cette modification, je pense que cela résoudrait les problèmes dont nous avons discuté.

**Le président:** Nous pouvons poser cette question aux fonctionnaires du ministère de la Justice, sénateur Flynn.

**M. Castel:** Je ne vois pas de problème en ce qui concerne les articles 7, 8 et 9, si ce n'est la possibilité que les provinces lèvent les sourcils. En ce qui a trait à l'article 9, je n'y vois rien à redire.

Ce qui m'amène aux articles 10 et 11 et c'est là où je ne suis pas satisfait. Essentiellement, il est vrai qu'il est bien d'avoir un jugement, mais comment va-t-on percevoir les dommages? C'est là où le projet de loi fait à mon avis défaut. Le paragraphe 10(1) dit:

(1) Sous réserve du paragraphe (3), il ne peut être accordé de réparation par voie d'injonction, d'exécution en nature ou de récupération de biens fonciers ou autres contre un État étranger, sauf dans les cas et dans la mesure où celui-ci y a consenti par écrit.

Pour sa part, le paragraphe 10(3) dit:

Le présent article ne s'applique pas à un organisme d'un État étranger.

Pour en revenir au paragraphe 10(1), il traite de la récupération de biens fonciers. Je suppose que cela couvre la récupération d'une terre, mais quand il est question des biens «autres», je ne vois pas très bien. Qu'est-ce que cela désigne? Les biens immobiliers ou personnels, les cas de conversion? Je n'en ai pas idée. Le mot «récupération» désigne-t-il l'exécution d'un jugement relatif à une affaire personnelle pour dommages, par mise sous séquestre du bien? De toute évidence, je ne pense pas que ça serait le cas, car nous parlons de la réalisation intégrale d'un contrat. Quand on arrive à la récupération d'un bien foncier, je me demande si cela chevauche la réalisation intégrale, car on peut récupérer un bien foncier ainsi. C'est la manière habituelle. On peut aussi le récupérer en cas de possession de fait susceptible de prescription acquisitive si le contrat n'a pas été achevé. Je ne comprends vraiment pas très bien ce que tout cela veut dire. Je me demande ce que seraient les biens «autres».

**Le sénateur Lapointe:** Les «autres biens» pourraient-ils comprendre une automobile ou un yacht?

**M. Castel:** Peut-être. Je me suis posé la question et je me demande pourquoi ces biens ne peuvent être récupérés. Il s'agit probablement de biens dont l'État fait usage dans ses fonctions officielles. Toutefois, il pourrait tout aussi bien s'agir de biens appartenant à l'État qui ne seraient pas forcément utilisés à des fins commerciales ou dans le cadre de fonctions officielles; mais cet article est rédigé de façon telle qu'il serait difficile d'obtenir l'exécution d'un jugement.

En outre, on parle de «décès et de dommages corporels» à l'article 6 du projet de loi. Le paragraphe 6(b) parle de:

«dommages matériels survenus au Canada.»



## [Text]

How does one execute a judgment rendered under clause 6 in the light of clause 10 and clause 11, because clauses 10 and 11 of the bill do not parallel clauses 5 and 6? It does parallel clause 5, which deals with commercial activities, but it certainly does not parallel clause 6. So, one could obtain a judgment under clause 6 but one could not execute it. I wonder what good the judgment would be in that case.

**Senator Flynn:** The problem is that there has to be immunity for some state-owned property. I agree that clause 10 should not be there, but I think the only problem with execution is to say what property is immune from the execution. If you can define that, I think you can solve the problem, and all the rest is subject to attachment or execution of some kind of a judgment. The fact that it is difficult to execute a judgment against a foreign state will always be there—the difficulty will always be there. It is the same as executing a judgment against someone who has no money. There has to be immunity for certain property.

**Professor Castel:** It is the same with clause 11. How does one reconcile clause 11 with clause 6(a), for instance? With clause 6(a) one can obtain a judgment but clause 11 does not cover clause 6(a). It partially covers clause 6(b), but not entirely.

I should like to see a parallel stating the cases where there is no immunity and, therefore, and it is possible to go on to execution, except for stated property. I agree that one should not enter the Embassy of the USSR to seize it.

**Senator Flynn:** Why did you pick that state?

**Professor Castel:** It crossed my mind because we just heard a lecture from a lawyer who acted in that instance.

Coming back to the subject matter at hand, I am a little unhappy with clause 11. Furthermore, if one looks at clause 11(c) and compares it with clause 8, one will find that there is not an entire parallel between the two.

So, to summarize and not take too much of your time, I find that I am in favour of the bill. I think it is a good piece of legislation, but, in my humble opinion, it requires more work because, in the end, the most important thing to Canadian citizens is getting paid. That is what we should try to achieve.

There is one last point I should like to raise. I find it difficult to understand why central banks should be excluded. Granted, if they do acts of a public nature, of a public purpose, one could not seize their money. However, many central banks act as brokers, and in the famous Trendex case, they were issuing letters of credit, and so forth. So, I am not too happy with the exemption of central banks from execution.

To conclude this brief presentation, I think we should strengthen the enforcement provisions, because from the point of view of people in general, this is what matters. If I have a judgment, I do not care too much about that. What I want to

## [Traduction]

Comment peut-on exécuter un jugement rendu aux termes de l'article 6 en dépit des dispositions des articles 10 et 11 qui ne vont pas dans le même sens que les articles 5 et 6? Ils sont compatibles avec l'article 5 qui parle d'activités commerciales mais ils ne le sont certainement pas avec l'article 6. Il est donc possible d'obtenir un jugement aux termes de l'article 6 mais celui-ci ne peut être exécuté. Je m'interroge alors sur la valeur d'un tel jugement.

**Le sénateur Flynn:** Évidemment, le problème tient au fait que certains biens appartenant à l'État doivent faire l'objet d'une immunité. Je reconnais que l'article 10 est de trop mais en ce qui concerne l'exécution, il suffit de décrire les biens faisant l'objet d'une exemption. Évidemment, vous pouvez régler le problème de cette façon et tout ce qui subsiste peut être compris dans l'exécution du jugement. Il sera toujours difficile de faire exécuter un jugement contre un État étranger. C'est un peu comme faire exécuter un jugement contre quelqu'un qui n'a aucun revenu. Certains biens doivent faire l'objet d'une exemption.

**M. Castel:** Il en va de même pour l'article 11. Comment concilier cet article et le paragraphe 6(a), par exemple? Ce paragraphe permet d'obtenir un jugement mais l'article 11 n'est pas compatible avec ce paragraphe. Il l'est en partie avec le paragraphe 6(b), mais pas entièrement.

J'aimerais qu'une disposition du projet de loi définisse les cas où les biens pour lesquels il n'y a pas d'immunité et à l'égard desquels un jugement peut être exécuté, sauf dans le cas des biens prescrits. Je reconnais qu'il serait difficile de pénétrer dans l'ambassade de l'U.R.S.S. pour y saisir des biens.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi parlez-vous de cet État en particulier?

**M. Castel:** J'y ai pensé parce que nous venons d'entendre l'exposé d'un juriste qui y a fait allusion.

Pour en revenir au sujet qui nous intéresse, l'article 11 me déçoit quelque peu. En outre, si l'on prend connaissance des dispositions du paragraphe 11(c) et de l'article 8, on constatera qu'ils ne sont pas tout à fait compatibles.

Pour résumer et pour éviter de vous faire perdre votre temps, je dirai que je suis en faveur du projet de loi. J'estime qu'il s'agit d'un texte législatif valable mais à mon humble avis, il faudrait y apporter certaines modifications car en fin de compte, l'important est que les citoyens canadiens obtiennent gain de cause. C'est ce que nous devrions viser.

J'aimerais soulever un dernier point. J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi les banques centrales devraient être exclues. Évidemment, elles ne peuvent être saisies pour leurs activités de nature publique. Cependant, de nombreuses banques centrales agissent comme courtiers et dans la fameuse affaire Trendex, des lettres de crédit ont été délivrées, etc. Je m'oppose donc à ce que les banques centrales puissent se soustraire à l'exécution d'un jugement.

Pour conclure, j'estime que les dispositions concernant l'exécution devraient être plus sévères car pour la population en général, c'est ce qui compte. Il est inutile d'obtenir un jugement s'il ne peut être exécuté. Je crains que même en exerçant

## [Text]

do is execute it. I am afraid that even the courts, when exercising their discretion, would not be able to achieve that aim under this statute.

On the whole, the bill is a step forward, but I should like a definition of the word "commercial". I like the English definition, and would want the experts from the Department of Justice to word it in such a way that it does not close the door entirely. I would not want the English definition to be exclusive, but leaving the door open so that our courts could expand on it, if necessary.

**Senator Flynn:** In the case of *Venne versus the Congo*, you will recall that the court decided in favour of the immunity of the foreign state, but it was really a civil contract that had taken place in Canada. I think this is the type of activity that should not benefit from immunity.

**Professor Castel:** There is one good point in the bill which covers that, to some extent, if I recall correctly. If you will look at clause 7(2)(b) you will see that it states:

an action *in personam* for enforcing a claim in connection with such cargo if . . . the ship carrying the cargo was . . . intended for use in a commercial activity.

In the Cuban case the ships were being refurbished, and eventually they were going to be used for commercial purposes; but at the time they were not, so the Supreme Court said, "We do not know what they are going to be used for, so there is full immunity".

In the *Venne* case the pavilion would have been used, eventually, partially for commercial purposes, but if you look at the eventual purpose, you run into the problem I mentioned at the beginning.

I would rather have an objective test. In the *Venne* case I would have said there was a deal there to build a pavilion. It was not a deal to build the embassy. It was a commercial transaction. You seek the services of an architect, and why should you be immune? Why should you not have to pay?

**Senator Flynn:** It is a civil obligation incurred in the country, and they should not benefit from immunity, even if it is a contract to build the embassy. After all, it is an ordinary contract.

Also, I think that when you come to execution, you could solve the problem by defining as clearly as possible what property is immune from seizure or attachment. I do not think that clause 10 should be there at all.

**Senator Deschatelets:** We should all be grateful to Professor Castel for his thorough examination of the bill. My first question, Professor Castel, is this. You dealt partly with this point, but suppose we pass this bill as it is, how can it be applied in Quebec? We have the civil code in Quebec. Am I right in assuming that the only way this bill could be applied is by an amendment to the civil law in Quebec, in order to accommodate this? I would like you to tell us about the application of this bill, if passed as it is.

## [Traduction]

leurs pouvoirs discrétionnaires, les tribunaux soient incapables d'atteindre ce but aux termes du présent projet de loi.

Dans l'ensemble, le projet de loi apporte des améliorations mais j'aimerais qu'on définisse le mot «commercial». Je voudrais que les experts du ministère de la Justice le définissent de façon que toute possibilité ne soit pas supprimée entièrement. Il ne faudrait pas que la définition soit restrictive et nos tribunaux devraient pouvoir l'interpréter un peu plus librement au besoin.

**Le sénateur Flynn:** Dans l'affaire *Venne* contre le Congo, vous vous rappellerez que le tribunal avait invoqué l'immunité de l'État étranger mais il s'agissait en fait d'un contrat civil conclu au Canada. Je crois que l'immunité ne devrait pas pouvoir être invoquée dans des cas de ce genre.

**M. Castel:** Si je me souviens bien, une disposition du projet de loi prévoit les cas de ce genre. On retrouve à l'alinéa 7(2)b le passage suivant:

actions personnelles visant à faire valoir un droit se rattachant à cette cargaison, le navire qui la sportait étant . . . destiné à être utilisé dans le cadre d'une activité commerciale.

En ce qui concerne les Cubains, les navires étaient remis à neuf, après quoi on devait les utiliser à des fins commerciales; mais à l'époque, ils ne l'étaient pas, et la Cour suprême a déclaré «nous ignorons à quelle(s) fin(s) ils seront utilisés, donc il y a immunité complète».

Dans l'affaire *Venne*, le pavillon aurait été utilisé en partie pour des raisons commerciales, mais si l'on considère le but final, on se heurte au problème dont j'ai parlé avant.

Je souhaiterais, pour ma part, un test objectif. Dans l'affaire *Venne*, j'aurais dit que l'on voulait construire pavillon. Il ne s'agissait pas de construire une ambassade. C'était une opération commerciale. Si vous reprenez les services d'un architecte, pourquoi devrait-on vous accorder l'immunité? Pourquoi n'auriez-vous pas à payer?

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit d'une obligation civile contractée par le pays pour laquelle l'immunité ne s'applique pas, même, s'il s'agit d'un contrat de construction d'une ambassade. Après tout, c'est un contrat ordinaire.

Je crois également qu'au début des travaux, on peut trouver la solution au problème, en définissant aussi clairement que possible quelle(s) propriété(s) est protégée de la saisie et de la confiscation. Je ne crois donc pas que l'article 10 est fondé.

**Le sénateur Deschatelets:** Je pense que, tous, nous devrions être reconnaissants à M. Castel, pour l'examen détaillé qu'il a fait du bill. Ma première question, M. Castel, est la suivante. Je crois que vous y avez répondu en partie, mais supposons que nous adoptions le bill en l'état. Comment peut-il s'appliquer au Québec? En effet, au Québec le code civil est de rigueur. Dois-je croire que la seule façon d'appliquer ce projet de loi est d'amender le code civil au Québec? Je voudrais que vous nous disiez comment le projet de loi pourrait s'appliquer au Québec, s'il est adopté tel quel.



## [Text]

**Professor Castel:** Let me preface my remarks by saying that I am not an expert on constitutional law, so that I am not speaking with authority in that field. There is a precedent in the form of the Vienna Convention on diplomatic and consular immunity, which was adopted by the federal Parliament, and which is applicable in all the provinces. Granted, it consolidates the common law rule, though perhaps we should call it a customary rule of international law. Let us not use the expression "civil law" with regard to Quebec, but rather, customary international law. In that case there was no constitutional challenge, to my knowledge, in terms of which someone said, "Quebec's courts should not apply it because the federal Parliament does not have jurisdiction in that field; it has jurisdiction in the field of international relations." Some people may question that by suggesting that after all you are dealing with procedure within the province and property and civil rights.

It affects the procedure of the courts and some day someone will challenge it by saying that it is unconstitutional. There is always that possibility. In Quebec, because of the provisions concerning the notice that has to be given, and the service, and so on, they would have to amend the code of civil procedure. There is no doubt about that. A judge could not apply it as it stands. There would have to be implementing local legislation.

I defer to my colleagues at the Department of Justice, who are the experts on constitutional law. They are better able than I to talk about this. That is the way I see it, however. I do not see the bill being applied as such by the Quebec courts, or by the courts of Ontario, or any of the provinces, because of the modification which is required either in Quebec to the code of civil procedure, or to the rules of the courts in the other provinces.

**Senator Deschatelets:** Perhaps we might hear from the Department of Justice whether, before they drafted this bill, they got in touch with the attorneys general of the provinces?

**The Chairman:** Yes. I made inquiries about that. My information was that the attorney general of each province was advised of the bill. I do not know what reaction there was, and I leave it to the Department of Justice to tell us about that.

**Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice:** Honourable senators, I might say, first of all, dealing with the point about the Quebec civil code, that the procedure with regard to the rules of the various courts varies from province to province. In some cases it is by statute, the legislature approving the rules of court, and in other cases—in Nova Scotia, for example—the rules of court are made by the judges themselves. It will vary from province to province, as I say. Each of the jurisdictions—the provinces and the territories—were advised before the bill was introduced, that a bill of this nature would be forthcoming.

As soon as the bill had been introduced in the Senate for first reading, a copy of it was sent to the provincial attorneys general and the responsible authorities in the territories,

## [Traduction]

**M. Castel:** Permettez-moi d'abord quelques mots: je ne suis pas expert en droit constitutionnel, donc je ne fais pas autorité dans ce domaine. Il y a un précédent, il s'agit de la convention de Vienne relative à l'immunité diplomatique et consulaire, laquelle a été motivée par le parlement fédéral et s'applique à toutes les provinces. D'accord elle renforce la règle de Common law, bien que peut-être il conviendrait de parler de droit coutumier international. Ne parlons pas de «droit civil» quand nous parlons du Québec, mais plutôt de règle du droit international. Dans ce cas, il ne se pose aucun problème constitutionnel à ma connaissance, à savoir que d'après certains, les tribunaux du Québec ne seraient pas compétents, vu que le Parlement fédéral n'est pas compétent dans ce domaine. Le parlement fédéral est compétent, en matière de relations internationales. Peut-être certains mettront-ils cela en doute en disant qu'après tout, on parle d'une procédure s'appliquant à certaines propriétés provinciales, ainsi qu'au droit civil.

Cela touche la procédure des tribunaux, mais un jour quel-qu'un la mettra en cause en disant qu'elle est inconstitutionnelle. Il y a toujours cette possibilité. Au Québec, étant donné les dispositions portant sur le préavis à donner, ainsi que sur les services etc., il faudrait que l'on amende la procédure civile. Cela ne fait aucun doute. Par cela, je veux dire qu'un magistrat ne pourrait pas appliquer les dispositions du bill en l'état. Il faudrait faire respecter les lois locales.

Je cède la parole à mes collègues du ministère de la Justice, qui sont experts en droit constitutionnel. Ils sont, à mon avis, mieux placés que moi pour vous en parler. Je ne crois pas que le bill puisse être appliqué tel quel, par les tribunaux au Québec ou par les tribunaux de la province d'Ontario, ou par ceux de n'importe quelle province, à cause des modifications nécessaires à apporter au code de procédure civile du Québec ou aux règlements des tribunaux dans les autres provinces.

**Le sénateur Deschatelets:** Le ministère de la justice pourrait peut-être nous dire si, avant d'élaborer ce bill, il s'est mis en rapport avec les procureurs généraux des provinces.

**Le président:** Oui. Je me suis renseigné à ce sujet. Les renseignements qui m'ont été donnés indiquent que le Procureur général de chaque province a été mis au courant du bill. Je ne connais pas les réactions que le bill a suscitées, à cet égard, je voudrais que le ministère de la justice nous renseigne.

**M. M. L. Jewett, directeur, Division du droit international et constitutionnel, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, je dirai, en premier lieu, qu'en ce qui concerne ce que l'on a dit au sujet du Code civil du Québec, que la procédure relative aux différents règlements des tribunaux varient d'une province à l'autre. Dans certains cas, elle est fixée par la loi, c'est la législature qui approuve les règlements des tribunaux, et dans d'autres cas—en Nouvelle-Écosse par exemple, les règlements des tribunaux sont élaborés par les magistrats; donc la situation est différente d'une province à l'autre, comme je l'ai dit. Chacune des juridictions—des provinces et des territoires—a été avisée qu'un bill de ce type serait bientôt introduit.

Dès que le bill a été introduit au Sénat en première lecture, copie en a été envoyé aux procureurs généraux des provinces, ainsi qu'aux autorités responsables dans les territoires, pour



**[Text]**

asking for their comments, and asking them particularly to examine the bill with a view to any changes which might be required in their procedure. All the responses which have been received so far—and we have responses from six provinces and the Yukon Territory, I believe—have been positive. They have either indicated that no changes in the rules of court are required, or that they would be prepared to implement whatever changes proved to be necessary.

**Senator Flynn:** The problem is no different in Quebec than in any other province.

**Mr. Jewett:** No, it is not.

**Senator Flynn:** Because property and civil rights involve the same jurisdiction in Ontario as in Quebec.

**Mr. Jewett:** That is quite so. I would only add that this bill is very much more in line with Quebec jurisprudence, and the procedure adopted in Quebec courts, than it is in the common law provinces.

**Senator Leblanc:** Is Quebec included in the six provinces who replied to the department? Which are the six provinces?

**Senator Flynn:** Probably the same as the ones who are opposed to patriation of the package.

**Senator Leblanc:** Do we have the list?

**Mr. Jewett:** I will have to get that list. I do not believe the province of Quebec has responded, other than formally. The responses are from Prince Edward Island, Manitoba, Alberta, the Yukon Territories, Saskatchewan and Newfoundland, in terms of being favourable to the suggested changes.

**Le sénateur Deschatelets:** Professeur Castel, j'ai une autre question relative à un point qui a été soulevé par le sénateur Flynn la semaine dernière, qui est un point intéressant, parce que le sénateur Flynn disait que les tribunaux,—je ne sais pas s'il avait mentionné le Québec spécialement,—que les tribunaux, dis-je, appliquent déjà ce que nous avons dans la loi, c'est-à-dire qu'ils ont décidé, de façon assez constante, que lorsqu'il s'agit de matières commerciales, il n'y avait pas d'immunité absolue, malgré qu'il n'y a pas de texte de loi encore.

Alors, j'ai examiné la jurisprudence. Je pense qu'on dit ici, au Québec, que l'on applique de façon constante la loi. Les juges, lorsque nous faisons affaire à un cas en matière commerciale, n'acceptent pas l'immunité absolue.

Cependant, il en va autrement dans les autres cours, et tout particulièrement en Cour suprême. Vous citez le cas de *Venne*. Le mot «uncertainty», en Cour suprême, arrive très souvent dans ces cas-là. Je veux me servir du jugement de *Venne* par la Cour suprême, lorsque les juges de la Cour suprême se sont demandé: «est-ce qu'il s'agit de matières commerciales ou non?» Il est arrivé, dans deux ou trois causes, qu'ils se sont demandé, est-ce un acte public ou un acte privé? Si c'est un acte privé, il conclut que c'est en matières commerciales, et si c'est un acte public, c'est l'immunité.

Alors, je me demandais si cette distinction là peut aider, quand on arrive à la définition, parce que la Cour suprême, dans les deux ou trois cas que j'ai examinés, en est arrivé à cette conclusion. La Cour suprême se demande: «est-ce que

**[Traduction]**

demander leurs réactions et également pour qu'ils étudient le bill pour y apporter les changements que leurs procédures pouvaient appeler. Toutes les réponses reçues jusqu'à présent—et je crois que six provinces plus le territoire du Yukon nous ont répondu—ont été positives. A ce sujet, les provinces consultées nous ont indiqué qu'aucun changement dans les règlements des tribunaux s'imposait, ou encore qu'ils étaient prêts à mettre en œuvre les modifications jugées nécessaires.

**Le sénateur Flynn:** Le problème, au Québec, n'est donc pas différent de celui des autres provinces.

**M. Jewett:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Parce que les droits fonciers et civils ressortissent à la même juridiction en Ontario et au Québec.

**M. Jewett:** C'est exact. J'ajouterai seulement que ce bill est plus conforme à la jurisprudence québécoise, et à la procédure adoptée par les tribunaux du Québec, qu'à celle des provinces de Common Law.

**Le sénateur Leblanc:** Le Québec est-il au nombre des six provinces qui ont répondu au ministère? Quelles sont-elles?

**Le sénateur Flynn:** Probablement les mêmes qui se sont opposées aux mesures de rapatriement de la Constitution.

**Le sénateur Leblanc:** En avons-nous la liste?

**M. Jewett:** Je vais essayer de l'obtenir. Je ne crois pas que la province de Québec ait répondu, sinon officieusement. En fait ont répondu l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, l'Alberta, le Yukon, la Saskatchewan et Terre-Neuve; tous sont en faveur des modifications proposées.

**Senator Deschatelets:** Professor Castel, I have another question on a point raised by Senator Flynn last week, an interesting one, because he said that the courts—I don't know if he mentioned Quebec specifically—are already applying what we have introduced in the legislation; they have fairly consistently ruled that with respect to commercial matters, there is no full immunity although this is not yet to be found in any legislation.

So I have looked at the precedents. I think that here in Quebec people will say that the law is applied consistently. In cases dealing with commercial matters, the judges do not accept full immunity.

However, this is not so in other courts, particularly the Supreme Court. You mentioned the *Venne* case. In such cases, the word "uncertainty" quite frequently used in the Supreme Court. I want to use the judgment in the *Venne* case given by the Supreme Court where the judges ask themselves: "Are these commercial matters or not?" In two or three cases the judges asked themselves whether it was a private act or a public act. If it is a private act, he concludes that these transactions are deemed commercial, and if it is a public, there is immunity.

I was wondering therefore whether this distinction might be helpful, because in two or three cases I looked at, the Supreme Court reached this decision. The Court asks the questions:

*[Text]*

l'ambassade ou le pays étranger se sont aventurés dans un acte privé ou public?»

**M. Castel:** Il n'y a pas de doute que la distinction entre acte public et acte privé, au niveau philosophique, peut être meilleure que la distinction entre les actes de nature commerciale et les actes de nature privée. Cela englobe bien plus, cela nous permettrait de supprimer, par exemple, la clause 9(6) dont on a parlé tout à l'heure. On pourrait tout englober en faisant une distinction entre les actes publics et les actes privés, c'est tout. A ce moment-là, nous n'avons pas besoin de nous lancer dans toute une analyse de ce que constitue un acte commercial ou non commercial.

D'un autre côté, vous voyez pour le justiciable, il faut de la précision, il faut une certitude. C'est cela qui est important. Si vous êtes un avocat, par exemple, et que vous conseillez votre client qui vous demande s'il peut traiter avec l'ambassade d'un tel pays, comment allez-vous pouvoir lui donner un conseil?

C'est pour cela que j'aimerais voir une définition des activités commerciales, qui ne soit pas restrictive, qui contient la définition anglaise, mais qui, quand même, permet aux cours d'ajouter, —c'est-à-dire que, par le biais des activités commerciales, on en arrive aux activités privées. Car, comme vous le savez, en droit civil, il existe toute une notion des actes de commerce. C'est une notion très technique de savoir qui est le commerçant. Si, par exemple, vous allez acheter une paire de chaussures chez Eaton à Montréal, il se peut très bien que pour la compagnie Eaton, ce soit un acte commercial. Quant à vous, personne privée, ce n'est pas un acte de commerce.

C'est une théorie qui s'est développée en Europe, parce que là, ils ont des tribunaux commerciaux. Alors il devient important de savoir s'il s'agit d'un acte de commerce. Est-ce que l'on doit s'attacher à la notion de commerçant? Si nous prenons cela dans un sens bien plus large, nous ne regardons pas tellement si c'est une activité commerciale entre deux commerçants, parce que par définition, une des parties est un état, donc ce n'est pas un commerçant. On ne peut pas se baser là-dessus, il faut regarder l'acte en lui-même.

Si je vous achète votre crayon, est-ce qu'il s'agit d'un acte de commerce, d'une opération commerciale? Dans un sens oui, parce que vous me vendez votre crayon. Mais dans un sens strictement juridique, ce peut être qu'une vente privée, un acte privé. A mon avis, cette vente devrait être couverte et exempte d'immunité, surtout si ça n'a rien à voir avec les activités de l'État. C'est simplement un acte privé. Il arrive tout simplement que ce soit un tel État qui fasse une telle transaction.

Alors, c'est une distinction qui est bonne. Mais je pense qu'il faut aider les cours. Il faut aussi aider surtout les justiciables, pour qu'ils sachent à l'avance qu'au moins un, deux, trois ou quatre, c'est un acte commercial, et à ce moment-là on est tranquille à ce sujet. Quant à cinq, six et sept, laissons les cours déterminer si on peut ajouter cinq, six et sept. Je reviens à mon dada, si on peut dire, je pense que la définition est trop étroite. Elle laisse trop de liberté aux cours. Je comprends que cela permet aux cours d'innover, mais il y a trop d'incertitude pour le justiciable.

*[Traduction]*

"Did the Embassy or the foreign country get involved in a private or a public act?"

**Professor Castel:** There is no doubt that an academic distinction between private and public acts may provide a better definition than establishing the difference between transaction, of a commercial nature and private transactions. This encompasses more and would allow us to delete clause 9(6), for example, which we mentioned earlier. We could distinguish between public acts and private acts, and that is all. Then, we would not have to bother analyzing what constitutes a commercial activity or what does not.

Furthermore, for everybody to whom the law applies, things must be definite and clear. That is what is important. If you are a lawyer, for example, and your client wants to know whether he can deal with an embassy or a country, will you be able to give him advice?

This is why I would like to see a definition of commercial activity which is not restrictive, which includes the British definition but also allows the courts to add to it, so that by defining commercial activity we will also arrive at a definition of private activity. For, as you know, the concept of commercial acts is defined in civil law. It is a very technical concept which allows to determine who is the merchant. For example, if you buy a pair of shoes at Eaton's in Montreal, Eaton's might consider this as a commercial act. Whereas for you as a private citizen, it is not a commercial act.

This is a theory that was developed in Europe where they have commercial courts. Thus it is important to know whether it is a commercial act. Should we stick with the notion of merchant? If we take this in a much broader sense, we are not particularly concerned as to whether this is a commercial act between two merchants, because by definition one of the parties involved is a state and therefore not a merchant. We cannot base our decision on this, so we have to view the act *per se*.

If I buy your pencil, is it a commercial act or a commercial transaction? In a sense yes, because you sell me your pencil. But in a strictly legal sense, it can be considered a private sale, a private act. In my view, this type of sale should be covered and exempt from immunity, especially if it has nothing to do with the State's activities. It is simply a private act. It just so happens that this transaction is being done by a state.

Therefore, this is a useful distinction. But I feel that we must help the courts. We must also help the people to whom the law applies so that they will know ahead of time that at least points one, two, three or four are considered as commercial acts, so that they know where they stand. As for points five, six and seven, let the courts decide if we can add them. I will get on to my pet subject, if I may call it that, and repeat that I think that the definition is too narrow. It gives too much freedom to the courts. I can understand that this might allow the courts to innovate in this area, but this leaves too much uncertainty for the people to whom the law applies.



## [Text]

**Le président:** N'est-ce pas que la définition est presque la même que l'on trouve dans la législation américaine?

**M. Castel:** Je préfère la législation anglaise, parce qu'elle est plus précise. Elle est plus complète. Elle laisse quand même la porte ouverte pour raffiner, pour détailler, pour ajouter. Elle est plus précise.

**Le président:** Est-ce que la définition dans le code américain a créé des problèmes? Le savez-vous?

**M. Castel:** Non. On vient de me fournir la jurisprudence, toute la jurisprudence américaine il y a quelques instants. Je n'ai pas eu le temps de l'examiner. Donc, je ne peux pas répondre à cette question. Peut-être que mes collègues de la Justice, qui viennent de me fournir un résumé de la jurisprudence américaine, pourront répondre à cette question.

**Le président:** Je désire qu'on pose ces questions aux fonctionnaires du ministère de la Justice, après que les sénateurs auront terminé leurs questions.

**Le sénateur Deschatelets:** J'aurais une dernière observation, professeur Castel. Vous avez dit à la fin de vos remarques que selon votre analyse, ce projet de loi constituait un pas en avant. Je suis parfaitement d'accord avec ce point de vue. Mais je ne veux pas laisser ce sujet sans dire que, tout de même, pour un vieil avocat comme moi, il est assez curieux de voir que les tribunaux ont appliqué ce principe que nous apportons ici, sans aucun texte de loi.

Dans mon temps, cela aurait été impensable. Je parle de causes d'il y a 20 ans. Les juges disaient: «J'aimerais répondre oui à votre demande, mais, je n'ai pas de texte de loi qui me le permette.» C'était cela, disons, il y a 20 ans. Mais, là je vous rejoins, parce que le législateur a un devoir aussi. C'est de transposer certaines orientations que les juges ont posées. Par exemple, les juges au Québec ont dit de façon constante, ils ont reconnu, qu'en matière commerciale, le pays étranger pouvait être responsable.

Alors, aujourd'hui, je suis parfaitement d'accord que les législateurs se doivent, par un texte de loi précis, de reconnaître ce qui est déjà reconnu au moins au Québec, tout ceci pour vous dire que je suis parfaitement d'accord avec votre observation.

**M. Castel:** Voyez-vous, ce qui me chatouille un peu, ici, c'est cette histoire d'exécution parce que, si l'État étranger n'a aucune agence commerciale, il n'a aucun bien de nature commerciale, et votre jugement ne vaut absolument rien. Alors, je pense que, dans certains cas, l'ambassade, l'État étranger a quand même des biens qui ne sont pas nécessairement utilisés pour des fins souveraines, pour des activités d'État, et qu'on pourrait, à ce moment-là, saisir.

Il n'y a pas de problème si c'est une agence qui a quelques biens, comme un navire qui arrive, on le saisit et ça finit là. Mais l'État peut très bien s'arranger pour n'avoir aucun bien au soleil, comme on dit, et tout juste avoir des propriétés officielles qu'il utilise, plus ou moins, pour des fonctions officielles et on est sans recours, à ce moment-là.

**Senator Deschatelets:** Is there anyone here who can answer this question? Suppose that a person obtained a judgment

## [Traduction]

**The Chairman:** Isn't the definition practically the same as the one provided by the American legislation?

**Professor Castel:** I prefer the British legislation because it is more precise. It is more complete. And it also allows for fine tuning, for detailed additions. It is more precise.

**The Chairman:** Has the definition in the American legislation created any problems? Do you know?

**Professor Castel:** No. I just received a report concerning American case law a few minutes ago. I have not had time to look at it. Therefore I cannot answer your question. Maybe my colleagues from the Justice Department who have just given me this report could answer your question.

**The Chairman:** I would ask that these questions be addressed to the representatives of the Justice Department after the Senators have finished asking their questions.

**Senator Deschatelets:** Professor Castel, I have one last comment. You said at the end of your statement that according to your analysis this bill was a step forward. I am in complete agreement with you. But before we change the subject, I would like to point out that, for an old lawyer like myself, it is somewhat curious to realize that the courts have applied the principle we are debating about without there being any legal text to fall back on.

In my day, this would have been out of the question. I am speaking of cases 20 years ago. The judges would state: "I would like to say yes to your request, but I don't have any legal document which would allow me to do so". That was some 20 years ago. However, I agree with you, because the legislator also has a duty, namely to take into account certain orientations taken by the judges. For example, the judges in Quebec have constantly said that in commercial matters, a foreign country could be considered responsible.

Therefore, today, I agree that legislators must, by means of a definite legal text, recognize what is already recognized in Quebec. In other words, I fully agree with your comments.

**Professor Castel:** You see, what bothers me here is this idea of property being immune from attachment and execution, because if the foreign state has no commercial agency, there is no property of a commercial nature and your decision is absolutely worthless. In some cases, other than an Embassy, a foreign state has some property which is not necessarily used for sovereign purposes, for State acts, and in such cases, we could go ahead and seize that property.

There is no problem if it is an agency which has some property, such as a ship coming in because we can seize it and that's that. Bug the State can very well see to it that it has no property under the sun and only official properties that it uses more or less for official functions and in which case we have no recourse.

**Le sénateur Deschatelets:** Quelqu'un peut-il répondre à cette question? Supposons qu'une personne obtient une déci-



[Text]

from the court in commercial matters and could not execute that judgment—in what way do we help those people? I am talking here about the Department of External Affairs.

**Professor Castel:** I might add, sir, that first of all, the judgment is valid for 30 years in most provinces, so you can wait until some property comes in. Secondly, the Department of External Affairs can negotiate, as they have done many times in the past.

**Senator Deschatelets:** I should like to know if they do do it?

**Professor Castel:** Yes.

**Senator Deschatelets:** As much as they can.

**Le président:** C'est ce que des témoins nous ont dit, la semaine dernière.

**Le sénateur Deschatelets:** Mais on aurait aimé avoir plus de détails.

**M. Castel:** Bien, vous avez une clause additionnelle dans la convention européenne qui permette l'exécution réciproque. Mais, dans ce cas-là, ça ne nous regarde pas. Peut-être qu'un autre témoin pourrait dire quelque chose.

**Le sénateur Flynn:** Mais il y a l'exemple d'une amplification possible, dans certains pays—c'est amplifié, si vous n'avez pas de biens, ici, qui sont saisissables. Vous pourriez peut-être aller, avec votre jugement, dans le pays étranger, pour essayer d'amplifier votre jugement et essayer de l'exécuter là où il y avait des biens. Ça supposerait que la loi de l'autre pays le permette. Nous avons cela dans le cas du Code civil, au Québec, l'amplification des jugements.

**Le président:** Mais, cela demande la réciprocité.

**Le sénateur Flynn:** C'est-à-dire que ça ne demande pas nécessairement la réciprocité. Ça demande que la loi soit là. Au Québec, ce n'est pas une question de réciprocité, c'est l'amplification des jugements. Mais, ici, il y a le principe de réciprocité qui est prévu pour restreindre, si vous voulez, pour avoir l'immunité—l'article 13 ou 14.

**M. Castel:** Quand même, prenons le cas d'un jugement rendu ici contre l'Allemagne, par exemple. Vous prenez votre jugement, vous allez en Allemagne et essayez de le faire exécuter en Allemagne. Le tribunal allemand peut dire que le tribunal ontarien ou le tribunal québécois n'avait pas compétence...

**Le sénateur Flynn:** Oui, je suis d'accord, il fallait qu'il le dise, mais supposons que vous obtenez un jugement contre le gouvernement canadien ou le gouvernement d'une province, à l'extérieur. Vous venez ici pour renverser les dispositions du Code civil, et si la cour maintient le jugement—évidemment, le gouvernement peut se défendre en cour, de nouveau, ici, s'il a des motifs de contester l'accord. Mais, s'il y a un motif pour contester, et si vous prenez l'exemple de l'amplification, vous pouvez l'exécuter, ce jugement-là, même contre le gouvernement d'une province ou contre le gouvernement fédéral.

**M. Castel:** La seule chose, c'est le coût...

**Le sénateur Flynn:** Ah, oui, je suis d'accord, mais des fois, ça en vaut la peine.

[Traduction]

sion d'un tribunal pour des questions commerciales et qu'elle ne puisse pas donner suite à cette décision, comment ferait-on pour aider ces gens? Je fais allusion au ministère des Affaires extérieures.

**M. Castel:** Permettez-moi d'ajouter, monsieur, que la décision vaut pour 30 ans dans la plupart des provinces de sorte que vous pouvez attendre le moment où il y aurait des biens. Deuxièmement, le ministère des Affaires extérieures peut négocier, ce qu'il a souvent fait par le passé.

**Le sénateur Deschatelets:** J'aimerais savoir s'il le fait?

**M. Castel:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Dans la mesure du possible.

**The Chairman:** That is what some witnesses told us last week.

**Senator Deschatelets:** But we would have liked to have more details.

**Professor Castel:** Well, you have an additional clause in the European agreement which allows for reciprocal execution. But that's not our line. Maybe another witness could address this matter.

**Senator Flynn:** But there is an example of possible extension to some countries when there are no goods that can be seized. Armed with your decision, you could go to the foreign country and extend your decision to try and apply it where there is property. There would have to be some legislation in the other country allowing this. We have that in the Civil Code in Quebec, an exequatur or extension of judgments.

**The Chairman:** But that requires reciprocal arrangements.

**Senator Flynn:** Not necessarily. The law has to be in force. In Quebec, there is no question of a reciprocal arrangement, it is an extension of judgments. But here, we have the principle of reciprocity which has been provided to restrict, if you will, to provide immunity. I am referring to clause 13 or 14.

**Professor Castel:** Anyway, let's take the case of a judgment made here against Germany. With the judgment in your favour, you go to Germany and try to have it executed in Germany. The German court could state that the Ontario or the Quebec court did not have the power...

**Senator Flynn:** Yes, I agree, it had to say so, but suppose there is a judgment against the Canadian government or the government of a province by a foreign country. You come here to reverse the provisions of the Civil Code, and if the court upholds the judgment, the government can defend itself in court once again if there are grounds to contest the agreement. But, if there are grounds to contest, and if you take the example of extension you can execute that decision, even against the government of a province or the federal government.

**Professor Castel:** The only thing is the cost...

**Senator Flynn:** Oh yes, I agree, but sometimes it's worth it.

[Text]

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, first of all, I would make a comment having to do with the housekeeping of the committee rather than the particular evidence of this witness. What has been highlighted is the question of the provincial reaction to this kind of act. This has been suggested before and, it seems to me, that it highlights the need for it.

It seems to me that when we are dealing with proposed legislation which affects or might affect provincial positions, we should be sure that the provinces have been consulted. I gather they have been. We should probably look at the correspondence to see what they have objected to. We should give the provinces an opportunity to make representations to the committee where they feel that they want some amendment or some modification of the legislation.

I make that comment in passing because it seems to me that this is a perfect example of where we should be more particular with the peculiar responsibilities of the Senate. It is a place where we should be sensitive.

With respect to this particular bill, I would mention a matter which has been raised before and I wonder if the witness can help us a little further. He has certainly been most helpful in a number of these matters. As you know, changes have been made in the Bank Act and now we expect to be bringing into Canada, through incorporation, subsidiaries of quite a number of foreign banks. My understanding is that some of those banks will be subsidiaries of central banks of other countries and, therefore, clause 11, subclauses 4 and 5, could be extremely important. Can you give us any assistance in suggesting an approach to limit that immunity in practical terms?

**Professor Castel:** I agree with you; this was one of my concerns, too. Of course, it only applies to the execution, it does not apply to the jurisdiction.

**Senator Stanbury:** That is where it counts.

**Professor Castel:** Subclause 11(4) states:

... held for its own account is immune from attachment and execution.

That is the saving clause. What does "... held for its own account ..." really mean? Does it mean for state purposes? I am a little uneasy with that sentence. There may be a better way of putting it. As a lawyer I am confused, but perhaps a banker might be able to make some sense of that.

I may be holding it for my own account, but for what purpose? All banks hold it for their own account to do commercial transactions, either to loan it to one person or another or to finance some project. They have their own money in their own account but that money can be used for a variety of purposes. Are we giving them a blanket immunity for all of the money that is held in their own account? I do not know if there are any bankers among the senators who have had experience in this area. In the first place, I do not like the principle and, in the second place, I do not think this sentence

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, mon premier commentaire porte sur les questions qui ont suscité l'intérêt du Comité plutôt que sur les témoignages qu'on vient d'entendre. On a mis en relief la réaction provinciale à une loi de ce genre. On en a déjà parlé et il me semble que l'on vient d'en démontrer le besoin.

A mon avis, lorsque nous discutons d'un projet de loi qui influence ou peut influencer la position des provinces, nous devons nous assurer qu'elles ont été consultées, ce qui a été fait, si je comprends bien. Il faudrait examiner la correspondance afin de savoir quelles sont leurs objections. Il faudrait donner aux provinces l'occasion de témoigner devant le comité dans les cas où elles voudraient apporter des amendements ou modifications au projet de loi.

Je dis cela en passant car, à mon avis, il s'agit ici d'une situation où nous devrions faire valoir les responsabilités du Sénat. Voilà un domaine qui devrait nous intéresser.

Quant à ce projet de loi en particulier, j'aimerais aborder un sujet dont il a été question auparavant et je me demande si le témoin peut nous donner d'autres précisions. Ses réponses aux autres questions nous ont été très utiles mais, comme vous le savez, on a apporté des modifications à la Loi sur les banques et on prévoit, grâce à la constitution en corporation, que beaucoup de banques étrangères voudront établir des filiales au Canada. Si je comprends bien, certaines de ces banques seront des filiales de banques centrales d'autres pays et, par conséquent, les paragraphes 4 et 5 de l'article 11 peuvent être extrêmement importants. Je me demandais si vous ne pourriez pas nous aider et nous proposer des moyens de limiter cette immunité de façon pratique?

**M. Castel:** Je suis d'accord avec vous; je me suis également intéressé à cette question. Bien entendu, elle porte sur l'exécution des jugements, non pas sur la juridiction.

**Le sénateur Stanbury:** Voilà ce qui compte.

**M. Castel:** Le paragraphe 4 de l'article 11 est ainsi libellé:

... les biens qu'une banque centrale ou une autorité monétaire étrangères détiennent pour leur propre compte sont insaisissables.

Voilà la clause rédemptrice. Qu'entend-on par «... détiennent pour leur propre compte...»? Serait-ce pour les besoins de l'État? Je ne sais pas au juste comment interpréter ce libellé. Il y a peut-être une façon plus précise d'exprimer cela. Comme avocat, je ne sais pas comment l'interpréter, mais un banquier saurait peut-être le faire.

Je pourrais détenir ces biens pour mon propre compte, mais à quelle fin? Toutes les banques détiennent des biens pour leur propre compte pour faire des opérations commerciales, soit pour les prêter à une personne ou une autre ou pour financer quelque projet. Elles ont leurs propres fonds dans leur propre compte, mais cet argent peut être utilisé à plusieurs fins. Leur accorde-t-on une immunité générale pour l'ensemble des fonds qu'elles détiennent dans leur propre compte? Je ne sais pas s'il y a parmi vous des banquiers qui ont de l'expérience dans ce domaine. Premièrement, ce principe me déplaît et deuxième-



[Text]

would cover or protect the Canadian public, but I may be wrong.

**The Chairman:** You do not envisage a distinction between government deposits in the central bank and other funds?

**Senator Stanbury:** That is my concern. There are many central banks in the world now which have wholly-owned subsidiaries which are very much into commercial business. In a technical sense, all of those funds are for their own account because they are wholly-owned subsidiaries and trading goes on.

I am concerned that we find some way of defining what we are talking about. We certainly agree that there is an area that should be immune. Central banks in Europe, the Far east, the Middle East, and in many other parts of the world are very much involved in many aspects of the commercial life of the nation. I would like to be sure that we find some way of defining those activities.

**The Chairman:** We might ask the representatives from the Department of Justice whether they have any comments to add on what Professor Castel has stated. Would the members of the committee agree that we do that now? I leave it to the Department of Justice officials to decide on who their spokesman will be.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I was about to propose, since the witnesses and I agree that this is a step forward, and there are some recommendations to improve the wording, that we adjourn now so that the officials from the department can examine the different points raised by the witness.

**The Chairman:** I do not think this will be finalized today. I thought Mr. Jewett, would like to make comments while Professor Castel is here. Incidentally, Professor Castel must leave around 11:15, which is in a few minutes.

**Professor Castel:** I have told my students to wait until 12 o'clock.

**The Chairman:** In that case, Mr. Jewett, is there anything you wish to add?

**Mr. Jewett:** Thank you, Mr. Chairman. I have listened carefully to what Professor Castel has had to say. I avoided any intervention or comments, because I realized that he had to leave at 11:15.

**The Chairman:** You have three quarters of an hour now.

**Mr. Jewett:** I shall not take that long, Mr. Chairman. Professor Castel has made some excellent suggestions. Had Senator Deschatelets not suggested the adjournment, I might have done so, so that we could take Professor Castel's comments into account, reflect on them and consider ways in which the bill might be improved. I would hardly put forward the suggestion that the bill is in anything approaching an immaculate or perfect form. The bill can always be improved. Particularly, I accept Professor Castel's comments on the

[Traduction]

ment, je ne crois pas que ce libellé pourrait protéger le public canadien, mais je peux me tromper.

**Le président:** Vous ne prévoyez pas de distinction entre les dépôts du gouvernement dans une banque centrale et les autres fonds.

**Le sénateur Stanbury:** C'est une question qui me préoccupe. On trouve actuellement un bon nombre de banques centrales qui exploitent des filiales à part entière et ces dernières s'intéressent beaucoup aux transactions commerciales. Sur le plan technique, tous ces fonds sont utilisés à leurs propres fins car elles sont des filiales à part entière et elles font du commerce.

A mon avis, il faudrait trouver un moyen de définir ce dont nous parlons. Nous sommes certainement d'accord qu'il y a un domaine qui devrait bénéficier du droit d'immunité. Les banques centrales en Europe, en Extrême-Orient, au Moyen-Orient et dans beaucoup d'autres parties du monde sont engagées à fond dans les activités commerciales du pays. J'aimerais m'assurer que l'on trouve une façon de définir ces activités.

**Le président:** Nous pourrions demander aux représentants du ministère de la Justice s'ils ont des commentaires à la suite des propos de M. Castel. Les membres du Comité sont-ils d'accord? Les représentants du ministère de la Justice peuvent décider qui sera leur porte-parole.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, puisque les témoins et moi-mêmes sommes d'accord que cette mesure constitue un pas en avant et puisqu'on a recommandé d'améliorer le libellé, et ainsi de suite, j'étais sur le point de proposer l'ajournement pour permettre aux représentants du ministère d'examiner les diverses questions soulevées par le témoin.

**Le président:** Je ne crois pas qu'on y mette le point final aujourd'hui. J'ai pensé que M. Jewett ou quelqu'un d'autre aimerait faire des observations tandis que M. Castel est là. Par ailleurs, M. Castel doit quitter vers 11 h 15, c'est-à-dire dans quelques minutes.

**M. Castel:** J'ai averti mes étudiants d'attendre jusqu'à midi.

**Le président:** Dans ce cas, monsieur Jewett, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Jewett:** Merci, monsieur le président. J'ai écouté avec attention les propos de M. Castel. J'ai évité de faire une intervention ou des observations parce que je savais qu'il devait quitter à 11 h 15.

**Le président:** Il vous reste trois quarts d'heure.

**M. Jewett:** Je n'en ai pas pour longtemps. M. Castel a fait d'excellentes propositions. Si le sénateur Deschatelets n'avait pas demandé l'ajournement, j'aurais pu le faire pour que l'on puisse tenir compte des commentaires de M. Castel, les étudier et songer à des façons d'améliorer le projet de loi. Je suis loin de prétendre que le projet de loi est parfait. Il peut toujours être amélioré. Je suis d'accord, en particulier, avec les observations de M. Castel sur la définition de la subdivision politique d'un État étranger. Je ne crois pas qu'il y ait le moindre



## [Text]

definition of the subdivision of a foreign state. I do not think there is any disagreement at all on that policy and if there is any way we can improve the definition we shall do so.

The comments which he made regarding the definition of commercial activity will also be considered. Speaking personally rather than on behalf of the Department of Justice, I am not wedded to any particular words. If indeed the elucidation of the concept by examples is found to be generally preferable, perhaps we can come up with words which would be better suited all around. In one sense I do keep in mind Chief Justice Laskin's words in dissent in the *Venne* case, where he was moved to decline to categorize the various classifications of activities which should or should not be immune and was more inclined to leave it to the courts on a case-by-case basis. That is not to say that examples might not be helpful.

One would not suggest that the courts are incapable of telling us that a transaction of a commercial character is. Clearly the Courts can do so, but it may very well be that there are suggestions which would provide them with guidance. Indeed, that is the purpose of the bill.

I made some notes relating to clause 6(b). The translation certainly will be looked at, to make sure that the policy is carried through in both languages. We shall also look at the comments Professor Castel made regarding covering pure economic loss as well.

With regard to clause 10, I certainly agree with Senator Flynn that there is a need for protection of essential state activities. I do not think that there is any disagreement on the basic purpose of this clause. Its thrust is to provide protection for essential state activities and to see that the states are able to conduct their essential diplomatic relations in a proper manner.

Subject to those remarks, we will obviously try to make the enforcement of the judgment a practical matter, insofar as is practicable, bearing in mind that one is dealing with a foreign state and that one has to take into consideration diplomatic immunity.

There remains the point raised relating to the difference or the distinction between private and public acts, as opposed to talking about transactions of a commercial character. I agree that as a matter of theory the attractiveness of the private-public distinction is certainly there. However, it does seem to me that that distinction always ends up involving one in a logical contradiction, because a state, in one sense, always acts in a public capacity. This was pointed out long ago by the late Sir Hersch Lauterpacht when he wrote his article on jurisdictional immunities of foreign states.

The essence of what we are doing, as I think we all agree, is to provide some guidance to the courts. Perhaps the reason for talking about commercial activity is that it is preferable to use terminology which is well known to the courts and which they use on a regular basis.

That is about all I have to say of a general nature. Before Professor Castel leaves, he might wish to add a few words, or I could respond to questions.

## [Traduction]

désaccord avec cette politique, et si nous pouvons améliorer la définition, nous le ferons.

Nous étudierons également ses observations sur la définition d'activités commerciales. Je parle en mon nom plutôt qu'au nom du ministère de la Justice et je ne suis donc pas forcé de choisir mes mots. Si en effet il est généralement préférable d'élucider le concept en fournissant des exemples, nous trouverons peut-être des mots qui seraient plus appropriés. Toutefois, je tiens compte du fait que le chef juge en chef Laskin, dans le cas *Venne*, a refusé de classer les diverses activités qui doivent bénéficier d'immunité ou non et était plutôt porté à laisser cette question à la discrétion des tribunaux. Ce qui ne veut pas dire que des exemples ne seraient pas utiles.

Bien entendu, on ne prétend pas que les tribunaux ne sont pas en mesure de nous dire ce qui constitue une activité de nature commerciale, car ils le sont. Certains tribunaux sont en mesure de le faire, mais il se peut fort bien que certaines suggestions leur soient utiles. En effet, c'est le but du projet de loi.

J'ai pris des notes au sujet de l'alinéa 6b). Nous étudierons certainement la traduction pour nous assurer que la politique soit la même dans les deux langues. Nous tiendrons compte également des commentaires de M. Castel sur les pertes économiques pures et simples.

Quant à l'article 10, je suis d'accord avec le sénateur Flynn qu'il faut protéger les activités essentielles d'un État. D'ailleurs, je ne crois pas que l'on soit en désaccord sur le but fondamental de cet article. Il cherche à assurer la protection des activités essentielles de l'État et à permettre aux États de s'occuper de leurs relations diplomatiques essentielles de façon convenable.

Compte tenu de ces observations, nous chercherons naturellement à assurer que la mise à exécution d'un jugement se fasse d'une façon pratique, dans la mesure du possible, en n'oubliant pas que nous faisons affaire à un État étranger et qu'il faut prendre en considération l'immunité diplomatique.

J'aimerais faire quelques observations sur la question soulevée au sujet de la distinction que l'on établit entre les actes privés et publics par rapport aux transactions de nature commerciale. Je suis d'accord que, sur le plan théorique, il soit assez tentant d'établir cette distinction. Toutefois, il me semble que cette distinction mène toujours à une contradiction logique car un État, dans un sens, agit toujours de façon publique. Ce fait a été signalé il y a longtemps par feu Sir Hersch Lauterpacht lorsqu'il a rédigé son article sur l'immunité juridictionnelle des États étrangers.

Tout le monde est d'accord, je crois, que nous tentons essentiellement de fournir certaines indications aux tribunaux. La raison pour laquelle nous parlons d'activités commerciales est qu'il est préférable d'employer une terminologie que les tribunaux connaissent bien et qu'ils utilisent régulièrement.

C'est à-peu-près tout ce que j'ai à dire de général. M. Castel veut-il ajouter quelques mots, ou alors, je pourrais répondre aux questions.

[Text]

**The Chairman:** Do you wish to add anything, Professor Castel?

**Professor Castel:** No, I think I have said all I wanted to say at this stage.

**The Chairman:** Are there any questions?

**Senator Lapointe:** Just for clarification, if an extravagant ambassador decided to go hunting or fishing and chartered a private plane but did not pay for it, would he be forced to pay under this bill or would he be completely immune?

**Professor Castel:** He would be immune. That comes under the Vienna Convention because he is an ambassador.

**Senator Flynn:** It relates more to the persons here than to the embassy. The immunity of the person is raised here. What Senator Lapointe is asking is whether the ambassador could be sued.

**Professor Castel:** He could not be sued.

**Senator Flynn:** I do not think this is covered under the bill. I think that goes to the question of privileges.

**The Chairman:** It is found in clause 15.

**Senator Flynn:** Yes, that would be something that is dealt with there.

I think Mr. Jewett has expressed the views of the committee, namely, that some improvement should be made to the bill. There are two problems. Official capacity is something that should be looked at in the definition of what is immune and what is not immune. You could say that certain types of activity are not a part of official capacity. A formula might be found there, I suggest.

As far as the banks are concerned, it should be made clear that any foreign bank operating under the Bank Act of Canada is certainly not immune, nor are its assets. I do not see why there should be immunity for a foreign bank of any kind, unless it has assets of a foreign state in its custody.

**Mr. Jewett:** That is the intention of subclause (4), and if it is not clear at present, we will be looking at it to make sure that that point comes through. Again, I do not think there is much disagreement on the purpose of this, and it is certainly not to exempt the commercial transactions of a bank, whether it be a central bank or otherwise.

**Senator Leblanc:** Then there are trust companies, too. Some trust companies are formed with foreign capital, and they are owned by foreign countries; but they operate very commercially. They are engaged in a para-bank operation.

**Mr. Jewett:** I do not think there would be any intention to exempt that kind of activity.

**The Chairman:** There is one further point, that was drawn to my attention by a member of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. This is an opinion given to them with respect to clause 14. I will read the suggestion of their counsel. It is as follows:

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous ajouter quelque chose M. Castel?

**M. Castel:** Non je crois que j'ai dit tout ce que j'avais à dire, pour l'instant.

**Le président:** Des questions?

**Le sénateur Lapointe:** Quelques éclaircissements: si par exemple un ambassadeur extravagant décide d'aller à la chasse ou à la pêche et pour cela, affrète un avion tout en ne payant pas, pourra-t-on le contraindre aux termes du bill, ou l'immunité s'applique-t-elle?

**M. Castel:** Il bénéficie de l'immunité. Étant donné qu'il s'agit d'un ambassadeur, la convention de Vienne s'applique.

**Le sénateur Flynn:** Cela se rapporte plus aux personnes qu'à l'ambassade. C'est de l'immunité de la personne dont il s'agit dans ce cas-ci. Le sénateur Lapointe veut savoir si on pourrait poursuivre l'ambassadeur?

**M. Castel:** Il ne pourrait être poursuivi.

**Le sénateur Flynn:** Je ne pense pas que cela soit prévu, en vertu du bill. C'est une question de privilège.

**Le président:** On trouve cela à l'article 15.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est une question visée à l'article 15.

Je crois que M. Jewett a fait part des vues du Comité, notamment qu'il faudrait apporter certaines améliorations au bill. Deux questions se posent. A mon sens, il faudrait étudier ce que l'on entend par immunité, fonction officielle etc. On peut dire que certains types d'activités ne font pas partie des fonctions officielles. Il faudrait trouver une formule. Je ne fais que proposer quelque chose.

Pour les banques, à mon avis, il faudrait préciser que toutes les banques étrangères exploitées en vertu de la Loi sur les banques du Canada, ne bénéficient pas de l'immunité, pas plus que leurs avoirs. Je ne vois pas pourquoi les banques étrangères bénéficieraient de l'immunité, à moins qu'elles ne soient dépositaires d'avoirs d'États étrangers.

**M. Jewett:** C'est ce qui est visé au paragraphe 4, et si la chose n'est pas claire pour l'instant, nous essaierons de l'éclaircir, pour dissiper toute ambiguïté. Ici encore, nous sommes presque tous d'accord à ce sujet, et il n'est pas question d'exempter les transactions commerciales d'une banque, qu'il s'agisse d'une banque centrale ou d'une autre.

**Le sénateur Leblanc:** Il y a aussi les compagnies fiduciaires. Certaines compagnies existent, grâce à des capitaux étrangers, et sont également la propriété de pays étrangers, mais néanmoins elles se livrent à des transactions commerciales. Elles font des opérations para-bancaires.

**M. Jewett:** Je ne crois pas que l'immunité puisse s'appliquer à ce type d'activité.

**Le président:** Il y a une autre question sur laquelle un des membres du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a attiré mon attention. Il s'agit d'un avis juridique qui a été donné au Comité, au sujet de l'article 14. Je vais vous en donner lecture:



## [Text]

Pursuant to Clause 14 the Governor in Council may by order restrict or extend any immunity or privileges to be conferred by the bill. He may restrict them when in his opinion the immunity or privileges exceed those awarded by another State. That is to say reciprocity is to be the overriding rule. The Governor in Council may extend the immunity or privileges awarded to a State in order to live up to the terms of any treaty, convention or other international agent to which Canada and that other State are parties.

While the restricting of immunities and privileges, in the interests of reciprocity, by executive order seems unobjectionable, the extension by executive order of the immunities and privileges set out in an Act in order to give effect to a treaty, convention or international agreement is a matter of concern. It amounts to the implementation of a treaty etc. into municipal (i.e. Canadian) law by subordinate legislation rather than by statute. The alternative to Clause 14(b) is, therefore, to pass a statute amending the State Immunity Act whenever Canada enters into a treaty, convention or international agreement providing for greater immunities or privileges than that Act provides for. In theory at least this is to be desired as it maintains Parliamentary control over not only the law of the land but also one aspect of the Executive Government's activities.

I pass that on to your attention, Mr. Jewett.

**Mr. Jewett:** I thank you for bringing that to my attention. We will look at it.

**Senator Flynn:** There is no rush in any event.

**The Chairman:** Would you be in a position to come back, let us say, next Thursday, Mr. Jewett?

**Mr. Jewett:** I see no reason why we could not.

**The Chairman:** Well, then, if the committee agrees we will adjourn to next Thursday at 10.

I shall see to it, Senator Stanbury, that we give consideration to your suggestion. I might point out to you, though, that on a previous bill, four or five years ago, when we asked the provincial governments to be represented at a hearing of our committee, to give us their views on the legislation, the Premier of Quebec said that it was improper to ask a provincial government to appear before a Senate committee. Perhaps the present Premier feels differently.

**Senator Stanbury:** I am not concerned about how people respond to our initiatives; I am only concerned that we take the proper initiatives.

**Senator Flynn:** I must point out, Mr. Chairman, that on previous occasions we have had letters from the attorneys general expressing their views. If they do not want to come, that is another matter. I do not think the premier should appear, but certainly the departments of the attorneys general

## [Traduction]

En vertu de l'article 14, le Gouverneur en conseil peut restreindre ou étendre par décret tous les privilèges ou immunités conférés par le bill. Il peut les restreindre lorsque, à son avis, l'immunité ou les privilèges dépassent ceux qui sont accordés par un autre État. C'est-à-dire que la réciprocité est la règle la plus importante. Le Gouverneur en Conseil peut étendre l'immunité ou les privilèges à un État pour respecter les conditions d'un traité, d'une convention ou de tout autre accord international, auquel le Canada et les autres États sont parties.

Bien que la restriction de l'immunité et des privilèges, dans l'intérêt du principe de la réciprocité, par décret exécutif, ne prête pas le flanc à la critique, l'extension par décret exécutif de l'immunité et des privilèges prévus dans la loi, pour donner effet à un traité, à une convention ou à un accord international est une question importante. En fait, cela revient à faire respecter un traité etc. par l'intermédiaire de lois municipales, par exemple canadiennes, par voie de législation subordonnée, plutôt que par une loi du Parlement. L'alternative au paragraphe 14b) consiste, en conséquence, à adopter une loi qui amende la Loi sur l'immunité des États, lorsque le Canada devient partie à un traité, à une convention ou à un accord international prévoyant une immunité ou des privilèges plus importants que ceux prévus par la loi. En théorie, au moins, c'est souhaitable, car on préserve de cette façon le contrôle du Parlement, non seulement sur la loi du pays, mais aussi sur une partie des activités de l'Exécutif.

Je recommande cela à l'attention de Monsieur Jewett.

**M. Jewett:** Je vous en remercie. Je vais étudier la question.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas urgence, en tout cas.

**Le président:** Monsieur Jewett, pourriez-vous revenir la semaine prochaine, disons jeudi?

**M. Jewett:** Je ne vois pas d'empêchement.

**Le président:** Bien. Si le Comité est d'accord, nous allons lever la séance jusqu'à jeudi prochain à 10 heures.

Je vais m'assurer, sénateur Stanbury, que nous discuterons de votre proposition. Je voudrais vous faire remarquer, qu'en étudiant un bill précédent, il y a de cela quatre ou cinq ans, lorsqu'on a posé la questions aux gouvernements provinciaux de leur représentation aux auditions de notre Comité, pour nous donner leur avis sur la législation, le premier ministre du Québec a répondu qu'on ne pouvait demander à un gouvernement provincial de comparaître devant un des Comités du Sénat. L'actuel premier ministre est peut-être d'un avis différent.

**Le sénateur Stanbury:** L'accueil que l'on réserve à nos initiatives ne me préoccupe pas trop; tout ce qui m'inquiète c'est de prendre les mesures qui s'imposent.

**Le sénateur Flynn:** Je dois faire remarquer, monsieur le président, que nous avons déjà reçu des lettres des procureurs généraux, lesquels nous donnaient leur point de vue. S'ils ne veulent pas venir, c'est une autre affaire. Je ne pense pas que le Premier Ministre soit tenu de témoigner, mais par contre, les



[Text]

of the provinces could appear, or send memoranda, if they have any objections to the legislation. If they have nothing to say, that is fine.

**The Chairman:** I agree with you. We did not ask the premiers to appear, but the Premier of Quebec at that time wrote a letter to that effect.

**Senator Lapointe:** Which premier was that?

**The Chairman:** Premier Bourassa. I will follow that through. The committee now stands adjourned to 10 o'clock next Thursday morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

procureurs généraux des provinces pourraient le faire, ou alors envoyer un mémoire s'ils trouvent à redire au texte législatif discuté. S'ils n'ont rien à dire, parfait.

**Le président:** Je suis d'accord. Nous n'avons pas demandé aux premiers ministres de comparaître, mais le premier ministre du Québec, à l'époque, nous avait adressé une lettre à ce sujet.

**Le sénateur Lapointe:** De quel premier ministre s'agissait-il?

**Le président:** Du premier ministre Bourassa. Je vais donner suite à la question. La séance est levée jusqu'à jeudi prochain à 10 heures.

Le Comité suspend ses travaux.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Jean Gabriel Castel, Q.C., Professor, Faculty of Law,  
Osgoode Hall;

Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International  
Law Section.

M. Jean Gabriel Castel, c.r., professeur à la Faculté de droit,  
Osgoode Hall;

M. M. L. Jewett, directeur de la Section du droit constitution-  
nel et international.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, April 9, 1981

Le jeudi 9 avril 1981

Issue No. 12

Fascicule n° 12

**Third proceedings on:**  
Bill S-19, "An Act to provide  
for State Immunity in Canadian Courts"

**Troisième fascicule concernant:**  
Bill S-19, «Loi portant sur l'immunité  
des États étrangers devant les tribunaux»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, February 11, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator van Roggen, seconded by the Honourable Senator Langlois, for the second reading of the Bill S-19, intituled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 février  
1981:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, tendant à la deuxième lecture du Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 9, 1981  
(20)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:10 a.m. this day, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Macquarrie, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau and Stanbury. (14)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:**From the Department of Justice:*

Mr. B. L. Strayer, Q.C., Assistant Deputy Minister, Public Law;

Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section;

Miss Andrée Dionne, Legislative Counsel, Legislation Section;

Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section.

Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs.

The Committee examined Bill S-19, intituled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

The Chairman made an opening statement. Certain amendments proposed by the Committee at its last meeting, as drafted by the officials present, were revised and will be submitted to the Committee at the next meeting. The witnesses answered questions.

At 12:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 AVRIL 1981  
(20)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Maquarrie, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau et Stanbury. (14)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:**Du ministère de la Justice:*

M. B. L. Strayer, c.r., sous-ministre adjoint, Droit public;

M. M. L. Jewett, directeur de la Section du droit constitutionnel et international;

M<sup>lle</sup> Andrée Dionne, conseiller législatif, Section de la législation;

M. Nelson Thurm, conseiller législatif, Section de la législation.

M. F. A. Mathys, directeur, Direction des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques, ministère des Affaires extérieures.

Le Comité étudie le Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

Le président fait une déclaration préliminaire. Certains amendements proposés par le Comité lors de sa dernière séance, rédigés par les fonctionnaires présents, sont révisés et seront soumis au Comité lors de la prochaine séance. Les témoins répondent aux questions.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Thursday, April 9, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-19, to provide for state immunity in Canadian courts, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** The committee will resume its study of Bill S-19, an act to provide for state immunity in Canadian courts.

At our last meeting we heard from Professor Jean Castel who gave us an interesting analysis of the bill with his comments and criticisms. We then asked the witnesses from the Department of Justice to look into his comments and to come back to us with their own comments and any changes which they might recommend to us in the light of the evidence.

I will ask Mr. B. Strayer, the Assistant Deputy Minister of Public Law to make such comments and present such changes as the department sees fit.

**Mr. B. L. Strayer, Q.C., Assistant Deputy Minister, Public Law, Department of Justice:** Thank you, Mr. Chairman. We have had the opportunity now, to re-examine the points raised in the committee, both by members of the committee and by Professor Castel. We have also looked at the memorandum which Mr. Eglington submitted to the committee. We have also had the opportunity to take this matter up within the Department of External Affairs and with the Minister of Justice with respect to possible amendments that could be suggested to the bill, to take into account some of the concerns. Some drafting has been done. Perhaps it is not necessary, at this point, to look at the specific texts, but we would like to deal, briefly, with some of the points which we have considered.

First, there was the point raised by Senator Stanbury with respect to the immunity of a central bank. This refers to subclause 11(4) which says that the property of a foreign central bank or monetary authority that is held for its own account is immune from attachment and execution. I believe the concern here was that money could be held for the account of the foreign central bank and would be immune, even though that money was being used in a commercial activity.

We would propose an amendment, which the minister has agreed to, which would provide that, if money held by a foreign central bank is used or intended for a commercial activity, it would not enjoy immunity from execution and attachment which is provided otherwise by clause 11(4).

One of the points which Professor Castel raised had to do with the definition of a "political subdivision" of a foreign state. He raised the question as to whether it was adequately clear, and that, when we are talking simply about provinces or states, or equivalent entities, as in other parts of the act, it was important to be as specific as possible, and that the definition we had might not be specific enough to exclude municipalities

## TÉMOIGNAGES

Le jeudi 9 avril 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill S-19, Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier le bill.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Le Comité va maintenant reprendre l'étude du bill S-19, Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux.

Au cours de notre dernière réunion, nous avons entendu M. Jean Castel qui nous a fourni une analyse intéressante du bill, ainsi que ses observations et critiques. Nous avons ensuite demandé aux témoins du ministère de la Justice d'étudier ces observations, de nous faire part de leurs propres commentaires et de toutes modifications qu'ils pourraient nous recommander à la lumière des témoignages.

Je demanderai à M. B. Strayer, sous-ministre adjoint, Droit public, de formuler ces observations et de présenter les modifications que le Ministère juge opportunes.

**M. B. L. Strayer, C. R., sous-ministre adjoint, Droit public, ministère de la Justice:** Je vous remercie, monsieur le président. Nous avons eu l'occasion de réexaminer les questions soulevées en Comité, à la fois par ses membres et par M. Castel. Nous avons aussi étudié le mémoire que M. Eglington vous a présenté et avons également abordé l'examen de cette question avec le ministère des Affaires extérieures et le ministre de la Justice, en vue de proposer éventuellement des amendements au bill pour tenir compte de certains points controversés. On en a déjà rédigé une partie. Peut-être n'est-il pas nécessaire pour l'instant d'examiner les textes précis mais je voudrais traiter brièvement de certaines questions que nous avons examinées.

Tout d'abord, il y a celle qu'a soulevée le sénateur Stanbury au sujet de l'immunité d'une banque centrale. Il s'agit du paragraphe 11(4) qui précise que les biens qu'une banque centrale ou une autorité monétaire étrangère détiennent pour leur propre compte sont insaisissables. On se demandait alors si l'argent détenu pour le compte d'une banque centrale étrangère était insaisissable, même s'il était utilisé pour une activité commerciale.

Nous proposons un amendement, qui a été accepté par le Ministre, en vertu duquel l'argent détenu par une banque centrale étrangère qui est utilisé ou destiné à une activité commerciale, ne sera pas insaisissable, comme le prévoit d'ailleurs le paragraphe 11(4).

Une des questions soulevées par le M. Castel avait trait à la définition d'une «subdivision politique d'un État étranger». Il voulait savoir si elle était suffisamment claire et qu'il importait de bien préciser ce qu'on entend par provinces États ou autres entités équivalentes mentionnées dans d'autres parties de la loi, car la définition que nous avons pourrait ne pas être suffisamment claire pour exclure les municipalités et autres organismes



## [Text]

and other like bodies. Therefore, we would be proposing an amendment to pick up that point which Professor Castel made, that is, to be more specific.

Another ambiguity which we would propose to deal with is in relation to subclause 11(2) dealing with the question of the immunity from execution of the property of an agency of a foreign state. When our draftsmen looked at this subclause again, they were not satisfied that it was sufficiently clear. What the subclause says in the printed bill is that the property of an agency of a foreign state is not immune from attachment and execution if the agency is not otherwise immune from the jurisdiction of a court by virtue of this act.

The problem there is that the act does not deal with the question of immunity of the agency as such; it deals with the immunity, or lack thereof, with respect to certain kinds of proceedings. The agency will not be immune in a certain kind of proceeding, such as proceedings based on an action for damages to property; an action for damages for death, or for personal injury; or proceedings that relate to a commercial activity—which would be the most common situation where the agency of a foreign state would be sued before our courts. What would make it suable would be the fact that it was engaged in commercial activity. Therefore, we wanted to clarify subclause 11(2) to make it clear that, where the proceedings are such that the agency can be sued, then execution on attachment can follow if the plaintiff is successful and gets a judgment against the agency.

The other substantive point which Professor Castel raised, that we found difficulty with, was the definition of “commercial activity”. There was discussion, when Professor Castel was here, about extending the definition of “commercial activity”—the definition of which is found in clause 2 of the bill.

There were some suggestions, both by Professor Castel and by some members of the committee, that we should examine the possibility of going in the direction in which the British have gone, whereby they have provided a partial definition of the term “commercial activity.” They recite certain kinds of activities which would be deemed to be commercial activities, even although they have not tried to make an exhaustive list of the things which could be regarded as commercial activities.

In our bill, we have tended to follow the American approach, which is fairly broad in its statement, of what is a commercial activity, without trying to give precise examples or give a comprehensive definition.

We have looked at this matter very carefully and have given very careful thought to what Professor Castel had to say on this. Indeed, we tried drafting some further definitions but, at the end of the process, we came to the conclusion—with which the minister agrees—that it was not going to be helpful to extend the definition of “commercial activity.” In the first place, looking at what has happened with the British definition, it seems that the British courts have largely ignored the specific examples which are set out in the definition. The specific examples, which you might recall, are there because of the European Convention, to which they are a party. The British courts have tended to look at the nature of the activity and have gone some distance in limiting immunity through fairly extended concepts of what is a commercial activity. My

## [Traduction]

similaires. En conséquence, nous proposons un amendement qui tiendra compte du point soulevé par le professeur Castel, à savoir une définition plus précise.

Une autre ambiguïté dont il y avait lieu de s'occuper a trait au paragraphe 11(2) qui traite du caractère insaisissable des biens appartenant à des organismes d'États étrangers. Lorsque nos rédacteurs ont de nouveau examiné ce paragraphe, ils ont estimé qu'il n'était pas suffisamment clair. On y précise que les biens des organismes des États étrangers sont saisissables, sauf si la présente loi reconnaît l'immunité de juridiction à ces organismes.

Le problème est que la loi ne traite pas de l'immunité de l'organisme en tant que tel, mais de l'immunité ou de son absence dans certaines poursuites. L'organisme ne pourra pas se prévaloir de l'immunité dans certains cas tels qu'un procès pour dommages causés aux biens, des poursuites pour cause de décès ou de dommages corporels ou des actions portant sur une activité commerciale, qui constitueront les cas les plus courants l'organisme d'un État étranger sera poursuivi devant nos tribunaux. Ce serait le fait de s'occuper d'activité commerciale qui le rendrait passible de poursuites en justice. En conséquence, nous désirions clarifier le paragraphe 11(2) pour préciser que lorsque les actions sont telles que l'organisme peut être poursuivi en justice, l'exécution de la saisie peut s'ensuivre si le plaignant réussit à obtenir un jugement contre l'organisme.

L'autre question de fond que M. Castel a soulevée et qui a présenté des difficultés, est la définition d'une «activité commerciale». Il y a eu des discussions lorsque M. Castel a proposé d'élargir la définition de «l'activité commerciale», qui se trouve actuellement à l'article 2 du bill.

M. Castel et certains membres du Comité ont proposé que nous suivions éventuellement l'exemple des Britanniques, qui ont donné une définition partielle de «l'activité commerciale». Ils énumèrent certains genres d'activités qui seraient réputées être des activités commerciales bien qu'ils n'aient pas essayé de dresser une liste exhaustive à cet égard.

Dans notre bill, nous avons eu tendance à suivre l'approche américaine qui définit de façon assez large ce qu'est une activité commerciale, sans essayer de donner des exemples précis ou une définition complète.

Nous avons examiné cette question très attentivement et avons beaucoup réfléchi à ce que M. Castel avait à dire à ce sujet. En fait, nous avons essayé de rédiger d'autres définitions mais, nous avons abouti à la conclusion que partage d'ailleurs le ministre qu'il ne serait pas utile d'élargir la définition de «l'activité commerciale». Tout d'abord, si l'on examine ce qu'il est advenu de la définition britannique, il semble que les tribunaux là-bas n'aient pas beaucoup tenu compte des exemples précis qui figurent dans la définition. Les exemples précis dont vous pouvez vous souvenir, se trouvent là par suite de la Convention européenne à laquelle les Britanniques sont partie. Les tribunaux britanniques ont eu tendance à examiner la nature de l'activité et ont, dans une certaine mesure, limité l'immunité grâce à des notions élargies de ce qu'est une



## [Text]

colleagues would be happy to expand on that if you would like to examine some of the jurisprudence in the United Kingdom.

The addition of the words, which Professor Castel suggested, have not, in our view, added much to the trend of the decisions in the United Kingdom. We feel that the courts, in interpreting commercial activity with this indication, should look at the nature of the activity which the definition here does so indicate. The courts, in taking that approach and looking at the nature of the activity, can provide a sufficiently broad application of the concept of commercial activity so that we need not spell it out for them. There seem to be some positive disadvantages in trying to spell it out more fully. One of the problems is that the bill is structured in such a way that commercial activity is important not only with respect to defining the kind of proceedings which may be taken against the emanations of a foreign state, but it is also relevant to the question of when an execution may be taken against the emanations of a foreign state.

In expanding the concept of commercial activity for the purpose of defining the proceedings against a foreign state, at the same time we would be expanding the area in which executions could operate, and we may well be getting into difficult areas if we do that, and may well be going beyond what the international legal community would regard as appropriate. The fact is that the British definition is set in a bill or act which is structured rather differently from ours, and therefore, it is not easy to lift certain words out of their act and put them into ours, because it creates problems elsewhere in the bill.

Also, we have noticed that the British, having used these examples in their definition, then had to introduce a number of exceptions further on. One of the problem areas which emerged, when we looked at this more closely, was that of contracts of employment. We could see, if we took the broad British definition on the face of it, we would be covering all contracts of employment and actions with respect to contracts of employment. That then would have given rise to difficulties with respect to contracts of employment with diplomats. We then would have had to create an exception for those, and this is typical of the problem that would arise out of extending the definition more fully. We believe the courts can make the adjustment between the concept of commercial activity which will be sufficient to restrict state immunity of foreign states, but which will, at the same time, observe some of the concepts of international law which do, after all, require us to extend a certain level of immunity to foreign countries.

On that point of the definition of commercial activity, after giving careful thought to Professor Castel's suggestions, and after trying some drafts and seeing some of the problems we came back with, the conclusion is it is best to leave the definition as it is. As I said, the Department of External Affairs has agreed to that position.

One other point that we examined, and where we would be proposing a change, has to do with clause 14. That clause authorizes the Governor in Council either to restrict or to

## [Traduction]

activité commerciale. Mes collègues seront heureux de s'étendre là-dessus si vous voulez bien étudier certains éléments de jurisprudence du Royaume-Uni.

L'adjonction des termes proposés par M. Castel n'a pas, à notre avis, ajouté grand chose à la tendance des décisions prises au Royaume-Uni. Nous pensions que les tribunaux, en interprétant l'activité commerciale telle qu'énoncée, doivent examiner la nature de l'activité qu'indique ici la définition. En adoptant cette approche et en étudiant la nature de l'activité, les tribunaux peuvent fournir une application suffisamment large de la motion d'activité commerciale pour que nous n'ayons pas besoin de l'énoncer. Il semble qu'il y ait de nets désavantages à essayer de le faire de façon plus complète. Un des problèmes réside dans le fait que le bill est structuré de telle façon que l'activité commerciale est importante non seulement pour définir le genre de poursuites qui peuvent être intentées contre les agents d'un État étranger, mais également lorsque une saisie peut être effectuée contre les agents de cet État.

En élargissant la motion d'activité commerciale en vue de définir les poursuites qu'on peut intenter contre un État étranger, nous élargirions en même temps les domaines d'application. Ce faisant, nous nous engagerions dans des domaines délicats et dépasserions ce que la collectivité internationale et légale considère comme étant de mise. En fait, la définition britannique figure dans une loi conçue différemment de la nôtre; c'est pourquoi, il n'est pas facile d'adopter certains termes de leur loi car de nouveaux problèmes surgiraient ailleurs dans le bill.

Nous avons également noté que les Britanniques qui ont utilisé des exemples dans leur définition, ont dû introduire par la suite un certain nombre d'exceptions. En examinant cela de plus près, nous nous sommes aperçus que les contrats d'emploi ont été causes de problèmes. Si nous prenons la définition britannique dans son ensemble, nous pouvons voir à première vue qu'elle s'étendrait à tous les contrats d'emploi et toutes les actions qui s'y rapportent ce qui susciterait des difficultés en ce qui concerne les contrats d'emploi des diplomates. Il nous faudra alors prévoir une exception pour eux, ce qui représente le problème type qui découlerait de l'extension de la définition. Nous croyons que les tribunaux peuvent interpréter sensément la notion d'activité commerciale de façon à limiter l'immunité des États étrangers, tout en observant certains principes de droit international qui nous obligent à accorder un certain niveau d'immunité aux pays étrangers.

Après avoir soigneusement étudié les propositions de M. Castel, procédé à quelques essais de rédaction et examiné certains des problèmes que nous rencontrions, nous avons conclu qu'il était préférable de conserver la définition de l'activité commerciale sous sa forme actuelle. Comme je l'ai dit, le ministère des Affaires extérieures a accepté cette façon de voir.

Une autre question que nous avons examinée et où nous proposons une modification concerne l'article 14. Cet article autorise le Gouverneur en Conseil à limiter ou à élargir

## [Text]

extend immunities or privileges in certain circumstances. Mr. Eglington raised the point with the committee that it might be inappropriate to authorize the Governor in Council to extend immunities or privileges. The context in which this would have operated would have been a situation where the Government of Canada had an arrangement with another country either by treaty or some other kind of agreement whereby, vis-à-vis that country, immunities would be more extensive. The bill, as drafted, would have allowed the Governor in Council to authorize a greater immunity for that country. The point was made that it would involve a delegation of Parliament's authority in a rather important area, and that kind of delegation might be thought to be inappropriate.

After examination of this again, the minister would be prepared, I think, to see the extension power removed, if that would be thought to be appropriate by the committee, so that clause 14 would enable the Governor in Council to restrict immunities in certain cases, but not to extend them beyond what Parliament itself has provided for in this act.

Mr. Chairman, those were the points that we had picked up from the discussions and, of course, we would be pleased to answer any questions posed by members of the committee.

**Senator Deschatelets:** It is not very clear in my mind where we stand right now. We have examined Bill S-19. We have had two previous meetings where we had suggestions and comments by experts. All this material has been examined by the Department of Justice. Does the Department of Justice believe that all in all it is better to stay with the bill as is, or do you believe that there should be some amendments to it?

**Senator Asselin:** If the Department of Justice wants to table some amendments, we should have a copy of these amendments in advance so that we could ask reasonable questions about them.

**Mr. Strayer:** Mr. Chairman, the position of the Department of Justice and the Minister of Justice at the moment is that we would like to put forward some amendments for consideration by the committee. We have amendments drafted, which are now in the hands of the chairman, and at this point these are the amendments which the minister has considered and approved.

**The Chairman:** I received copies of some amendments half an hour before the committee met, and I ask that they be distributed immediately.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I regret that I was not able to attend the last meeting of the committee, and that I was also late this morning because of other appointments. I am wondering if this series of questions that we have copies of here have been answered. I gather that Mr. Strayer was dealing with the definition of commercial activity, but what about the other questions on this list here?

**Mr. Strayer:** We have not seen this list of questions before. Perhaps I might take a minute to look at it.

**The Chairman:** I think you will find, Senator Neiman, that Mr. Strayer did comment on all of those points this morning.

## [Traduction]

l'immunité ou les privilèges dans certaines circonstances. À ce propos, M. Eglington a dit au Comité qu'il pourrait être inopportun d'autoriser le gouverneur en conseil à étendre l'immunité ou les privilèges. Ce serait le cas, par exemple, où le gouvernement du Canada aurait conclu un accord avec un autre pays, soit par traité ou autrement, prévoyant des immunités élargies en faveur de ce pays. Le bill, dans sa forme actuelle, aurait permis au gouverneur en conseil d'accorder une plus grande immunité à ce pays. On a fait valoir que cela entraînerait une délégation de l'autorité du Parlement dans un domaine plutôt important et on pourrait penser que ce genre de délégation n'est pas à conseiller.

Après avoir réétudié cette question, je pense que le Ministre serait disposé à ce qu'on supprime le pouvoir d'étendre l'immunité si le Comité le juge opportun. L'article 14 permettrait ainsi au gouverneur en conseil de limiter les immunités dans certains cas, mais non de les élargir au-delà de ce qu'a prévu le Parlement dans cette loi.

Monsieur le président, voilà les questions que nous avons relevées dans les délibérations et, bien entendu, nous serons heureux de répondre aux questions du Comité.

**Le sénateur Deschatelets:** Je ne vais plus très bien où nous en sommes maintenant. Nous avons étudié le bill S-19. Nous avons tenu déjà deux autres réunions où des propositions et des observations ont été formulées par des experts. Tous ces éléments ont été examinés par le ministère de la Justice. Ce dernier est-il d'avis qu'il est dans l'ensemble préférable de conserver le bill tel qu'il est ou de modifier le bill tel qu'il est ou croyez-vous qu'on doive y apporter certains amendements?

**Le sénateur Asselin:** Si le ministère de la Justice veut déposer certains amendements, nous devons en avoir une copie au préalable afin de pouvoir poser des questions sensées à leur sujet.

**M. Strayer:** Monsieur le président, le ministère de la Justice et le ministre de la Justice sont en ce moment d'avis qu'il y aurait lieu de proposer certains amendements aux fins d'examen par le Comité. Nous avons des projets d'amendements qui se trouvent maintenant dans les mains du président et ce sont les amendements que le Ministre a étudiés et approuvés.

**Le président:** J'ai reçu copies de certains amendements une demi-heure avant la réunion du Comité et je demande qu'ils soient distribués immédiatement.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je regrette de n'avoir pu assister à la dernière réunion du Comité et d'être également en retard ce matin par suite d'autres rendez-vous. Je me demande si on a répondu à cette série de questions dont nous avons ici des copies. Je crois que M. Strayer parlait de la définition de l'activité commerciale, mais qu'advient-il des autres questions qui figurent ici sur cette liste?

**M. Strayer:** Nous n'avons pas vu auparavant cette liste de questions. Peut-être pourrai-je l'examiner un instant?

**Le président:** Sénateur Neiman, je pense que vous vous apercevrez que M. Strayer a commenté toutes ces questions ce matin.



[Text]

**Senator Neiman:** Fine, Then I will just read the proceedings at that point. Thank you.

**The Chairman:** All members of the committee have this summary of comments, questions and suggestions which I asked to have prepared for us, and Mr. Strayer is prepared to go through them one by one, other than those that he has already covered this morning. Would you proceed, Mr. Strayer?

**Mr. Strayer:** Yes. With regard to the first point, on the definition of commercial activity, I did deal with this in my comments earlier. I would like to ask my colleague, Mr. Jewett, to comment on the last two points touched on under heading 1.

**Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice:** Mr. Chairman, the first point dealt with in the second part of heading 1 states that the "nature of the activity" test is preferable since it restricts immunity more than the purpose test.

We certainly agree with that. Indeed, that is the thrust of our definition. If I may say so, one of the problems of the British technique is that, in almost a back-handed way, in section 3(3)(c) of the British legislation, by talking about contracts or activities engaged in otherwise than in the exercise of sovereign authority, it re-introduces the "purpose" test. That is one of the difficulties we have had with it.

On the second point, dealing with the distinction between acts *jure imperii* and acts *jure gestionis*, these terms, which are really only the functional equivalent of sovereign acts and commercial acts, in themselves are not free from difficulty. We felt that rather than relying on perhaps outdated Latin terminology, focusing on commercial activity and talking about the nature of the activity would make it much easier for the courts to adapt this kind of test and bring it within the role which they perform to a day-to-day basis.

One of the problems inherent in the purpose test, and carried through in the concept of acts *jure imperii* is the whole notion that a state always acts, in one sense at least, in a sovereign capacity. It cannot act in any other capacity. Although the courts have developed a way of looking to *jure gestionis* as the equivalent of commercial activity, one is, I think, always involved, in a sense, in a logical contradiction, in talking about states not acting in a sovereign manner. They always act in the exercise of their sovereign authority. So we certainly agree with the second point, and indeed, that is the reason why we have had such difficulty with the British technique.

**The Chairman:** I will just remind honourable senators of an example that Professor Castel gave us. He says:

A government purchases fatigue boots from a Canadian manufacturer. These boots eventually are going to be used for the army of the foreign state. If you adopt the nature of the activity it is a commercial activity. If you adopt the

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Très bien, je vais donc simplement lire les délibérations. Je vous remercie.

**Le président:** Tous les sénateurs du Comité sont en possession du résumé des observations, des questions et des propositions que j'ai demandé que l'on nous prépare. M. Strayer est prêt à les examiner l'une après l'autre, à part celles qui ont déjà été étudiées ce matin. Voulez-vous commencer M. Strayer?

**M. Strayer:** Oui, en ce qui concerne la définition de l'activité commerciale, j'en avais déjà parlé plus tôt dans mes observations. Je voudrais demander à mon collègue M. Jewett de formuler des observations sur les deux derniers points abordés sous la rubrique 1.

**M. M. L. Jewett, directeur, Section du droit constitutionnel et international, ministère de la Justice:** Monsieur le président le premier point traité dans la deuxième partie de la rubrique 1 précise que le critère de la «nature de l'activité» est préférable étant donné qu'il limite davantage l'immunité que le critère de l'objet.

Nous sommes certainement de cet avis. En fait, c'est à cela que tend notre définition. Si je peux m'exprimer ainsi, un des problèmes de la façon de faire des Britanniques c'est qu'ils réintroduisent, presque incidemment le critère de l'objet à l'alinéa 3(3)c) de leur loi en parlant de contrats ou d'activités qui n'entrent pas dans le cadre d'exercice de l'autorité souveraine. La notion de critère de l'objectif est ainsi rétablie et c'est l'une des difficultés que nous avons rencontrées.

Le deuxième point concerne la distinction entre les actes *jure imperi* et *jure gestionis*. Ces termes, qui ne sont en réalité que des équivalents fonctionnels des actes souverains et des actes commerciaux, ne sont pas eux-mêmes exempts de difficultés. Nous avons pensé qu'au lieu de se fier à une terminologie latine peut-être périmée, on pourrait se concentrer sur l'activité commerciale et la nature de cette activité. Il serait ainsi beaucoup plus facile pour les tribunaux d'adapter ce genre de critère et de délimiter le rôle qu'il joue de jour en jour.

Un des problèmes inhérents au critère de l'objectif et qu'on retrouve dans le concept des actes *jure imperii* est que la notion générale qu'un État agit toujours, en un sens du moins, en qualité de souverain. Il ne peut agir à aucun autre titre. Bien que les tribunaux considèrent le *jure gestionis* comme l'équivalent d'une activité commerciale, je pense que l'on se trouve toujours devant une sorte de contradiction logique lorsqu'on parle d'États qui n'agissent pas de façon souveraine. Ils agissent toujours dans l'exercice de leur autorité souveraine. Nous sommes donc certainement d'accord sur le deuxième point et c'est en fait la raison pour laquelle nous avons eu tant de difficultés avec la façon de procéder des Britanniques.

**Le président:** Je vais simplement rappeler aux honorables sénateurs un exemple que nous a fourni M. Castel. Il a déclaré:

Un gouvernement achète des bottes de corvée à un fabricant Canadien. Ces bottes vont éventuellement être utilisées par l'armée de l'État étranger. Si vous adoptez le critère de la nature de l'activité, il s'agit d'une activité



## [Text]

purpose, then you would look at the ultimate purpose, why these boots have been purchased, and then there would be immunity because it would not be a commercial transaction.

He added:

I believe it is a good idea for the bill to use the nature of the commercial character because it restricts the immunity of the foreign state.

**Mr. Jewett:** I am just wondering if there are any other questions.

**Senator Flynn:** Are you satisfied with the definition of it, as it is? You say the definition should reflect the policy of adopting the distinction between acts *jure imperii* and acts *jure gestionis*. I don't see how the present definition reflects that.

**The Chairman:** I am sorry, Senator Flynn, but this is not what the Department of Justice told us. This is a summary of comments made.

**Senator Flynn:** There is no proposal of any amendment to the definition?

**The Chairman:** No.

**Mr. Jewett:** The point I was trying to make, perhaps inadequately, was that there is difficulty in trying to adopt old concepts like *jure imperii* and *jure gestionis* that do not necessarily reflect modern commercial reality, which is better attuned. We think the courts are better equipped to deal with the concept of commercial activity and the nature of that activity, rather than trying to make over Roman Law concepts and bring them into a 20th century context.

That was my point about the inherent contradiction in talking about acts of a private character done by a state.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, est-ce que l'on peut parler en français, est-ce qu'il y a de l'interprétation simultanée?

**Le président:** Certainement, sénateur Deschatelets.

**Le sénateur Deschatelets:** Je suis très satisfait de la définition, elle est très claire. Les tribunaux, actuellement, interprètent ce qu'est une activité commerciale, ils l'ont toujours fait. Ce n'est pas là qu'est le gros problème. Je crois que ce serait beaucoup plus dangereux si on cherchait à circonvenir, à restreindre cette définition-là. Elle est générale. On dit que c'est de l'activité commerciale,—les activités qui revêtent un caractère commercial par leur nature. Les tribunaux sont là pour l'interpréter ça. En ce qui me concerne, ça suffit.

**Mr. Jewett:** I would entirely agree with that. It seems to me, as I look at this problem, that this is the kind of task which the courts, perhaps uniquely in our society, are equipped to deal with, the balancing of interests, and it is something which the courts do every day.

**Senator Deschatelets:** And every case is a practical one.

**Mr. Jewett:** That is correct.

## [Traduction]

commerciale. Si vous adoptez le critère de l'objet, vous devez considérer alors l'objectif définitif, la raison pour laquelle ces bottes ont été achetées, et il n'y aura pas d'immunité parce qu'il ne s'agit pas d'une transaction commerciale.

Il a ajouté:

Je crois que c'est une bonne idée d'utiliser dans le bill la nature du caractère commercial parce qu'il limite l'immunité de l'État étranger.

**M. Jewett:** Je me demande s'il y a d'autres questions.

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous satisfait de la définition telle qu'elle est? Vous dites que la définition doit refléter la politique consistant à adopter la distinction entre les actes *jure imperii* et les actes *jure gestionis*. Je ne vois pas comment la présente définition reflète cela.

**Le président:** Je regrette, sénateur Flynn, mais ce n'est pas ce que nous a dit le ministère de la Justice. Il s'agit d'un résumé des observations formulées.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas de proposition d'amendement de la définition?

**Le président:** Non.

**M. Jewett:** Ce que j'essayais de faire ressortir, peut-être de façon insatisfaisante, c'est qu'il est difficile d'adopter de vieux concepts tels que *jure imperii* et *jure gestionis* qui ne reflètent pas nécessairement la réalité commerciale moderne qui est mieux accordée. Je pense que les tribunaux sont plus aptes à s'occuper de la notion de l'activité commerciale et de la nature de l'activité, plutôt que d'essayer de prendre des principes du Droit romain et de les apprêter à la sauce du XX<sup>e</sup> siècle.

Voilà ce que je voulais dire au sujet de la contradiction inhérente qui existe lorsqu'on parle d'actes de caractère privé qui sont exécutés par un État.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, would it be possible for me to speak in French; is there a simultaneous interpretation service?

**The Chairman:** Certainly, Senator Deschatelets.

**Senator Deschatelets:** I am completely satisfied with the definition; it is quite clear. Courts nowadays interpret what a commercial activity consists of, as they have always done. That is not the big problem. I believe that it would be much more dangerous to try either to get around the definition, or to restrict it. It is a general definition. It states that a commercial activity is one of a commercial character by its nature. The courts are there for the very purpose of interpreting this question. As far as I am concerned, that is enough.

**M. Jewett:** Je serais entièrement d'accord sur ce point. Il me semble, lorsque j'étudie ce problème, que c'est le genre de tâches auxquelles les tribunaux, et spécialement les nôtres, sont en mesure de s'attaquer, c'est-à-dire l'équilibre des intérêts; c'est ce qu'ils font tous les jours.

**Le sénateur Deschatelets:** Et chaque cas revêt un caractère pratique.

**M. Jewett:** C'est exact.

[Text]

**Senator Robichaud:** I am not sure whether my question relates to the subject that we are currently discussing. A couple of years ago there was an accident; a Russian space craft was demolished in the air and damaged some territory in the northern part of Canada. I understand that there is a claim against Russia to the amount of 6 million dollars. Russia has paid 3 million dollars. What course of action is open to Canada to collect the debt?

**The Chairman:** As I understand it, that was in full and final settlement of the claim. It was a negotiated settlement.

**Senator Robichaud:** I suppose that is final. But, theoretically, suppose that it is not final, what course of action would be open to Canada against Russia?

**Mr. Jewett:** I think that one of the first problems which one would have there is, again, the characterization of the activity. It is difficult to speculate very much. One would presume, in the first instance, that satellites or craft of that kind are engaged in an exercise or activity of a sovereign character by the foreign state and would not normally be subject to the jurisdiction of the courts. One would not, at least in the first instance, think of this as a commercial activity of the foreign state. If one gets to the point where such satellites are used on a regular commercial basis, for television broadcasts—one reads at least of the possibility of private companies putting up satellites for communication purposes—that question may arise in the future; but in the context of the Soviet satellite which did come down over Canadian territory, I would have thought that was in the first instance not a commercial activity of the Soviet Union and not one which would be covered by this bill.

**Senator Flynn:** It is under section 6, I think.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, if I may interpose here, there is a United Nations convention that deals with this particular type of interstellar activity, if you will, or outer space activity, and the possible damage to the territory of a signatory to this convention. The whole problem of the claim for damages was dealt with under that particular convention and settled by it, such as it was.

**Senator Flynn:** In regard to the immunity for loss of property or damage occurring in Canada, that would cover exactly the case.

**M. F. A. Mathys, directeur, Direction des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques:** Sénateur Flynn, c'est précisément le genre de situation qui s'est produite, sauf que, comme un de vos collègues l'a mentionné il y a juste un instant, ce genre de dommage et ce genre de situation sont très bien couverts par les conventions internationales très spécifiques qui renferment, d'ailleurs, des articles concernant le règlement des différends. Alors, qu'est-ce qu'on aurait pu faire, sénateur Robichaud, pour répondre à la question, si on n'avait pas eu de règlements, c'est-à-dire que si ce que l'on avait négocié n'avait pas été satisfaisant, et c'est un très long processus comme vous le savez, aurait été de recourir d'aller à

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Je ne suis pas certain que ma question se rapporte au sujet que nous discutons. Il y a deux ans, un accident s'est produit lorsqu'un véhicule spatial russe a été détruit dans les airs et a causé des dégâts quelque part dans le Grand-Nord canadien. Je sais que le Canada avait alors réclamé \$6 millions à la Russie qui a versé \$3 millions. Quels sont les moyens dont dispose le Canada pour récupérer cet argent?

**Le président:** D'après ce qu'on m'a dit, les trois millions ont été versés en règlement complet de la dette. C'était une entente négociée.

**Le sénateur Robichaud:** Je suppose que cet accord est final. Mais, théoriquement, à supposer que ce ne soit pas le cas, quelle mesure le Canada pourrait-il prendre contre la Russie?

**M. Jewett:** Je crois que l'un des premiers problèmes auxquels il nous faudrait faire face une fois de plus dans ce cas-ci, consisterait à définir l'activité. Il est difficile de faire beaucoup de conjectures. On supposerait, en tout premier lieu, que les satellites ou les véhicules de ce genre entrent dans le cadre de l'activité souveraine d'un État étranger, activité qui ne serait pas normalement de la compétence des tribunaux. On ne présumerait pas, du moins dans ce premier cas, qu'il s'agit d'une activité commerciale par l'État étranger. Si l'on en arrive au point où ces satellites sont utilisés régulièrement à des fins commerciales, pour la télédiffusion—on songe au moins à la possibilité que des sociétés privées lancent des satellites de communication—cette question pourrait alors se poser. Mais dans le cas du satellite soviétique qui est tombé sur le territoire canadien, j'aurais pensé en premier lieu qu'il ne s'agissait ni d'une activité commerciale de l'Union soviétique ni par conséquent d'une activité qui serait régie par ce projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de l'article 6, je crois.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, permettez-moi de vous interrompre ici, mais il existe une convention des Nations Unies qui traite de ce type particulier d'activité interstellaire, ou activité extra terrestre ainsi que des dommages causés éventuellement au territoire d'une partie signataire de cette convention. Tout le problème de réclamation, pour les dommages a été traité dans le cadre de cette convention particulière et réglé par cette dernière.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne l'immunité pour perte de biens ou pour dommages se produisant au Canada, cette convention s'appliquerait précisément.

**Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs:** Senator Flynn, this is precisely the kind of situation which has occurred, except that, as one of your colleagues mentioned a moment ago, this kind of damage and this kind of situation are thoroughly provided for in the international conventions which already exist, and which in fact contain specific clauses on the settling of disagreements. So to answer the question, what steps could we have taken, Senator Robichaud, we had not had regulations, if what we had negotiated was not adequate. It is a very long process, as you know, to go to arbitration, as specified in the United Nations Convention on liability for damage caused by objects launched



## [Text]

l'arbitrage tel que stipulé dans la convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux. Chacune des deux parties choisit un arbitre, et un troisième arbitre est choisi par les deux arbitres; et c'est très spécifique dans la convention. Le règlement, la décision des arbitres liera les parties si, évidemment, les deux parties sont d'accord pour recourir à l'arbitrage. Mais ce genre de situation n'est normalement pas réglé par les cours de l'une ou de l'autre des parties en question.

Mais c'est juste qu'il s'agit d'un dommage qui est survenu au Canada, ça c'est clair. Ce genre de dommage, et la cause du dommage, ne sont normalement pas réglés par les cours des deux pays.

**Le sénateur Robichaud:** Mais après arbitrage, à supposer que la Russie refuserait de payer, qu'est-ce que le Canada peut faire.

**M. Mathys:** C'est-à-dire, qu'à mon avis, si l'Union soviétique avait accepté de recourir à l'arbitrage, elle aurait accepté à priori le jugement des arbitres, la décision des arbitres. Sinon, elle refuserait de recourir à l'arbitrage.

**Le sénateur Asselin:** C'est ça.

**M. Mathys:** L'URSS a signé le traité, et nous aussi; on parle toujours du traité sur les dommages causés par des objets spatiaux. Comme elle a signé le traité, en principe, elle acceptera d'aller en arbitrage, mais elle a jugé qu'il était de son intérêt d'offrir un montant compensatoire et nous avons jugé que ce qui nous était offert, dans les circonstances, était acceptable.

**Senator Flynn:** We are not dealing with the problem which was raised. There is the question of an operation, like a lease, for instance. We are just taking a particular government operation. This is a question of a treaty leading to a solution, but this was part of the problem.

**Mr. Jewett:** I would like to raise, by way of an example or analogy, the problem which you have by reference to some of the current English jurisprudence. We have not had one, that I have seen, on leases yet. There is a recent case called *Planmount v. Republic of Zaire*. That involved a private company which was engaged in repairs and general maintenance to both the Ambassador's residence and to the Embassy premises itself. The English court held, adopting the nature of the activity test, that there was no immunity from the jurisdiction of the English courts. It was subject to the jurisdiction of the courts. There was no immunity.

**Senator Flynn:** It was declared to be commercial?

**Mr. Jewett:** It was considered to be commercial. To get back to the earlier point about the "nature or purpose" test, and the relationship of the British State Immunity Act, and the kind of definition which the English have adopted, it is interesting to note the approach which the English courts have taken. Dr. Strayer has mentioned this. They tend, first of all, to look at it, by reason of the test of "nature over purpose," as part of the law of England, quite apart from the legislation;

## [Traduction]

into outer space. Each party chooses an arbitrator, after which a third arbitrator is selected by the two arbitrators; it is very clearly set forth in the Convention. The settlement or the decision of the arbitrators is obviously binding for both parties if the latter agreed to submit the dispute to arbitration. But this sort of thing is not normally settled by the courts of either of the two parties.

But this applies only in the case of damage occurring in Canada; that is clear. That particular type of damage, and the cause of such damage, are not normally settled by the courts of both countries.

**Senator Robichaud:** But supposing that after arbitration, the USSR refused to pay; what could Canada do?

**Mr. Mathys:** Well, in my opinion, if the Soviet Union had agreed to go into arbitration, it would, a priori, be ready to accept the arbitrator's decision. Otherwise it would simply refuse to submit the dispute to arbitration.

**Senator Asselin:** Yes.

**Mr. Mathys:** It signed the treaty, as did we we are still discussing the treaty on damage caused by launched into space objects. As it had signed the treaty, it should theoretically have agreed to go into arbitration; but in fact, it decided that it was not in its interests to offer monetary compensation and we, for our part, felt that under the circumstances, we were not likely to receive a move acceptable offer than the one made.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne parlons pas du problème qui a été soulevé. Il y a la question d'une activité, par exemple d'un bail. Nous prenons simplement une activité particulière du gouvernement. Il s'agit en l'occurrence d'un traité qui prévoit une solution, mais cela faisait partie du problème.

**M. Jewett:** J'aimerais soulever en guise d'exemple ou d'analogie, le problème qui se pose à l'égard de certains cas de jurisprudence anglaise. Nous n'en avons pas encore eu à l'égard des baux. Il y a bien une affaire récente concernant la République du Zaïre et la Planmount. Il s'agissait d'une société privée qui s'était engagée à effectuer des travaux de réparation et d'entretien général tant à la résidence de l'Ambassadeur qu'à l'ambassade. Adoptant le critère de la nature de l'activité, le tribunal qu'il n'y avait aucune immunité de juridiction devant les tribunaux anglais. Cette question relevait de la compétence des tribunaux. Mais il n'y avait aucune immunité.

**Le sénateur Flynn:** Cette activité a été déclarée commerciale.

**M. Jewett:** Elle a été considérée comme commerciale. Pour revenir au critère de la «nature de l'objet» ainsi qu'au rapport qui existe entre la State of Immunity Act britannique et le genre de définition que les Anglais ont adopté, il est intéressant de noter l'approche adoptée par les tribunaux britanniques, M. Strayer en a fait mention. Ils ont tendance, à la considérer tout d'abord en fonction du critère de la nature de l'objet, en tant que composante du droit anglais, tout à fait



*[Text]*

and only after that—after they have determined immunity or no immunity on the basis of the nature of the activity test—it is only then that they look to the State Immunity Act to see whether there is some additional assistance, or indeed blockage, to be found in that legislation.

It is quite interesting to see the way they have approached it, which indeed in practice is much closer to the test which we are proposing and which the Americans have adopted.

**Senator Flynn:** The courts would use the same perspective, adopt the same practice. One of the problems is that you do hear sometimes that they restrict the possibility of the courts settling the problem by a certain solution. Sometimes it is the legislation which has prevented them from adopting that solution.

**Mr. Jewett:** I share that concern very much. Indeed, it would be one of my reservations about adopting a number of specific examples, i.e. the danger of excluding, that by leaving it open to the courts, to let them adopt to changing circumstances, as Senator Deschatelets indicated, on a case by case basis we let the innovativeness of the judiciary have its rein.

**Senator Flynn:** There is the question of relating it to leasing, to a commercial activity. One would not possibly be able to deal with it in the manner in which the British courts have.

**Mr. Jewett:** It is very difficult to speculate on what the courts will do. It seems that the most we can try to do with this legislation is to give some kind of a guide to the courts and to let them infuse the definition with meaning. That is really what we must do. We cannot foresee every possible future event or occurrence and try to adapt to it.

**Senator Flynn:** My problem is that in regard to the definition of commercial activity, I think it excludes things like leasing, as you say, in ordinary commercial operations, but of an official character, by a foreign state.

**Mr. Jewett:** That is certainly a possibility. My comment on that must be restricted to my review and analysis of the jurisprudence in other countries which have adopted the nature over purpose test. I referred to the English courts. The American courts have had some experience with it.

In Germany there was a rather well known case in 1963, involving the Embassy of Iran, where repairs were done to the Embassy premises, I believe to the heating system of the Embassy. That was obviously a function which was necessary for the continued activity of the Embassy premises itself. Yet the German Constitutional Court found that, adopting the nature test, there should be no immunity, and indeed overruled the suggestion of the Federal Department of Justice in Germany that immunity should be granted.

**Senator Flynn:** That occurred in the *Venne* case, where there was a decision of the Supreme Court.

*[Traduction]*

séparément de la mesure législative; et ce n'est qu'après, une fois qu'ils ont déterminé l'immunité ou la non-immunité, qu'ils se fondent sur le critère de la nature de l'activité. C'est alors qu'ils consultent la State of Immunity Act afin de voir s'ils peuvent y trouver quelque autre secours ou de fait, quelque autre obstacle.

Il est très intéressant de voir quelle attitude ils ont adoptée à cet égard, laquelle en pratique se rapproche d'avantage du critère que nous proposons et que les Américains ont adopté.

**Le sénateur Flynn:** Les tribunaux adopteraient la même perspective, la même pratique. Un des problèmes c'est que vous entendez parfois dire qu'ils restreignent la possibilité pour les tribunaux de régler le problème en lui trouvant une certaine solution. Il arrive parfois que c'est la loi qui les a empêché d'adopter cette solution.

**M. Jewett:** Je partage entièrement votre préoccupation. En fait, je ferais certaines réserves quant à l'adoption de cas précis, compte tenu du danger que représente l'exclusion, et je laisserais le soin aux tribunaux de s'adapter aux circonstances changeantes, comme l'a mentionné le sénateur Deschatelets, en étudiant chaque cas particulier de manière à permettre à la jurisprudence d'innover.

**Le sénateur Flynn:** Il y a la question de rattacher l'activité à la location à bail, à une activité commerciale. Il ne serait pas possible de la considérer de la même manière que les tribunaux britanniques.

**M. Jewett:** Il est très difficile de prévoir ce que feront les tribunaux. Tout ce que nous pouvons essayer de faire à cet égard, c'est d'orienter les tribunaux et de les laisser interpréter la définition. C'est vraiment ce que nous devons faire. Nous ne pouvons prévoir toutes les éventualités et essayer de nous y adapter.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui me concerne, j'estime que cette définition de l'activité commerciale exclut, entre autres, la location à bail, comme vous le dites, dans le cas d'activités commerciales ordinaires par un État étranger, qui revêtent un caractère officiel.

**M. Jewett:** C'est certainement une possibilité. Mes observations à cet égard doivent se restreindre à mon étude et mon analyse de la jurisprudence d'autres pays qui ont adopté le critère de la nature de l'objet. J'ai fait allusion aux tribunaux britanniques. Les tribunaux américains ont également une certaine expérience à cet égard.

En Allemagne, il y a eu cette autre affaire assez bien connue qui s'est produite en 1963, mettant en cause l'ambassade d'Iran où des réparations avaient été effectuées aux installations de chauffage, je crois. De toute évidence, ces réparations s'imposaient pour que l'ambassade puisse continuer à fonctionner. Pourtant, le tribunal constitutionnel allemand a statué, en se fondant sur la nature de l'activité, qu'il ne devrait y avoir aucune immunité et a de fait renversé la décision du ministère fédéral allemand de la Justice qui en reconnaissait le bien-fondé.

**Le sénateur Flynn:** Cela s'est produit dans l'affaire *Venne*, où une décision a été rendue par la Cour suprême.

[Text]

**Mr. Jewett:** The *Venne* case did not specifically deal, as you recall, with the distinction. They did indeed find that in that case it was an act of a sovereign character. I do not think one can say a priori, that a similar decision would necessarily be reached in different circumstances when it comes to the courts again. That is so especially when we have given the courts some guidance by looking to the nature of the activity. It is impossible to say what would happen.

**Senator Flynn:** You will have given the courts some guidance in that case.

**The Chairman:** You mean, in the *Venne* case?

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Jewett:** That will depend on whether they look to the jurisprudence of other countries who have had to interpret the nature test.

**The Chairman:** Shall we go on to the next point?

**Mr. Strayer:** Mr. Chairman, I think I have pretty well dealt with the issue that was raised in my earlier comments. You will see, in the amendments which have been distributed, we would propose an amendment to clause 2, so that if it appeared that they were talking about things like sovereignties and states and not about municipalities, it would hinge on inserting additional words, so that the new definition would read:

“political subdivision” means a sovereign state or other like political subdivision of a foreign state that is a federal state.

It means you will be talking about that second order of government but not about the third or fourth. I believe that meets the point that was raised.

With respect to point three, we do not believe that the terms “agency” and “political subdivision” will enter the provincial legislative domain, nor do we think it will conflict with provincial legislation. We would not anticipate or expect that provincial legislation would deal with immunity of foreign governments or agencies of foreign governments.

There may be general provincial laws which could be affected in some indirect way by this legislation, but we would not expect that there would be conflict, because these are matters that are not within provincial jurisdiction, if you are talking about immunities and privileges themselves.

On the question of how it might affect provinces and their own operations, generally speaking provinces are not regarded abroad as enjoying a sovereign immunity. Therefore, we are in a sense clarifying that the political subdivisions, like provinces, which pertain to other states, other federal states, will have some immunity in Canada. We are confirming that they have some immunity, but we are also limiting that immunity. To the extent that foreign states might be inclined to recognize a reciprocal immunity, this can in fact work to the advantage of the provinces abroad, because they can argue abroad that the states of the United States of America or the states of Australia or the cantons of Switzerland, as such, are entitled to a limited kind of immunity in Canada. They might then argue that they are entitled to a comparable limited immunity

[Traduction]

**M. Jewett:** Dans l'affaire *Venne*, on n'a pas abordé, vous vous en souvenez, la question précise de la distinction. La Cour a en fait décidé qu'il ne s'agissait pas dans ce cas, d'un exercice de souveraineté et je ne crois pas qu'on puisse dire a priori, que les tribunaux rendraient nécessairement la même décision dans d'autres circonstances. Il en sera ainsi d'autant plus que notre étude sur la nature de l'activité servira à orienter dans une certaine mesure, le travail des tribunaux. Il est impossible de dire ce qui se produira.

**Le sénateur Flynn:** Vous auriez donc guidé un peu les tribunaux dans ce cas.

**Le président:** Vous voulez dire pour l'affaire *Venne*?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Jewett:** Cela dépendra; vont-ils consulter ou non la jurisprudence d'autres pays qui ont eu à interpréter le critère de la nature de l'activité.

**Le président:** Pouvez-vous passer au point suivant?

**M. Strayer:** Monsieur le président, je pense avoir suffisamment traité les questions qui ont été soulevées dans le cadre de mes commentaires antérieurs. Vous remarquerez, en parcourant les amendements qui vous ont été remis, que nous proposons de modifier l'article 2 de sorte que si l'on veut parler de souverainetés et d'États et non de municipalités, il faudrait insérer quelques mots à la définition qui se lirait comme suit:

«subdivision politique» tout État souverain ou autre subdivision politique semblable d'un État étranger à régime fédéral.

Cela signifie que l'on aura en vue le deuxième palier de gouvernement mais non le troisième ou le quatrième. Je crois que cela répond au point qui avait été soulevé.

En ce qui concerne le troisième point, nous ne croyons pas que les expressions «organisme» et «subdivision politique» relèveront jamais du domaine législatif provincial ni qu'ils entreront en conflit avec une loi provinciale. Nous ne prévoyons pas que les lois provinciales aborderont la question de l'immunité des gouvernements étrangers ou de leurs organismes.

Il se peut que des lois provinciales de portée générale puissent être indirectement touchées par ce projet de loi, mais nous ne prévoyons pas des conflits, du fait que les questions d'immunité et de privilèges ne relèvent pas de la compétence des provinces.

Quant à savoir comment cela pourrait toucher les provinces et leurs propres activités, nous signalerons que, de façon générale, les provinces ne sont pas considérées à l'étranger comme jouissant d'une immunité souveraine. Nous précisons donc d'une certaine façon que les subdivisions politiques, telles les provinces, qui appartiennent à d'autres États, à d'autres États fédéraux, jouiront d'une certaine immunité au Canada. Nous confirmons qu'ils jouissent d'une certaine immunité, mais nous la limitons. Dans la mesure où les États étrangers reconnaîtraient une immunité réciproque, les provinces seraient avantagées à l'étranger, parce qu'elles pourront avancer comme argument que les États des États-Unis d'Amérique ou les États de l'Australie ou les cantons de Suisse, ont droit à ce titre à une certaine immunité au Canada. Elles pourraient



[Text]

abroad. To the extent that other states treat reciprocity as being important, this could work to the advantage of Canadian provinces.

So far as problems regarding having to reorganize the court system are concerned, we do not see any possibility of that. There is nothing quite that dramatic implicit in this bill.

**The Chairman:** If I remember Professor Castel's evidence, the reference here was to procedure and rules of court.

**Mr. Strayer:** Well, there are some minor implications for procedures with respect to service and they may have to modify their rules of court in these rather rare cases where sovereign immunity would be an issue.

We have brought this to the attention of the provinces and, to the extent we have had responses, none of them seems to regard this as being a very difficult problem. One would have to say that it will have some minor effects on the procedures and the rules, but these are not problems which they see they would have difficulty dealing with.

With respect to the last point raised with respect to clauses 7, 8 and 9, they relate to the issue I have just dealt with, that is, the question of procedure. I have already addressed the procedural problems. We have not had objections, even although the provinces have been made aware of the bill and we have asked for their comments.

**The Chairman:** This was a point raised by Senator Stanbury at the last meeting, that is, the reaction of the provinces. Do you recall that, Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** Yes.

**The Chairman:** You have heard what Mr. Strayer has just said?

**Senator Stanbury:** My main concern, really, was with the housekeeping of the committee in terms of being sure that the provinces had been consulted on matters which may be regarded as serious by them.

As a matter of fact, what Mr. Strayer has just said has given me some leads to solving another problem in another area. I have been busy scribbling away to make notes of that.

However, what he has just said satisfies my concern about this particular matter.

**The Chairman:** That means you can continue scribbling. Do you have some comments on point number four?

**Mr. Strayer:** Yes, I am going to ask Mr. Mathys to speak to that.

**The Chairman:** It deals with default judgments.

**Mr. Mathys:** Honourable Senators, on point number four, I guess what would be required would be a certificate from the Minister of External Affairs which would be used as conclusive evidence of the facts stated therein. Does it put a heavy burden on lawyers who are trying to prove that the state is or is not entitled to immunity? The certificate would provide some

[Traduction]

alors revendiquer le droit à une immunité comparable. Dans la mesure où les autres États accordent une certaine importance à la réciprocité, cela pourrait avantager les provinces canadiennes.

Quant à devoir réorganiser le système judiciaire, nous n'envisageons pas cette possibilité. Le projet de loi n'implique rien d'aussi radical.

**Le président:** Si je me rappelle ce qu'a dit du professeur Castel, il s'agirait ici de règles de procédures judiciaires.

**M. Strayer:** Il y a bien quelques légères incidences sur la procédure en matière d'assignation et il se peut que les provinces aient à modifier les règles de leurs tribunaux dans les cas assez rares où l'immunité souveraine serait en cause.

Nous avons porté cette question à l'attention des provinces et, d'après les réponses que nous avons reçues, aucune d'entre elles ne semble y voir un problème très grave. Il faudrait alors dire que ce projet de loi aura de légères répercussions sur les procédures et les règles, mais les provinces n'y voient pas trop de difficultés.

Quant aux articles 7, 8 et 9, objet du dernier point soulevé; ces dispositions ont justement trait aux questions de procédure dont je viens de parler. Les provinces n'ont rien trouvé à redire; nous les avons pourtant mises au courant du projet de loi et leur avons demandé leur avis.

**Le président:** La question de la réaction des provinces avait été soulevé par le sénateur Stanbury à la dernière réunion. Vous en souvenez-vous sénateur Stanbury?

**Le sénateur Stanbury:** Oui.

**Le président:** Avez-vous entendu ce que M. Strayer vient juste de dire?

**M. Stanbury:** Je m'inquiétais surtout de ce que le Comité s'assure que les provinces avaient été consultées sur des questions qu'elles pouvaient considérer comme graves.

En réalité, ce que vient tout juste de dire M. Strayer me servira à résoudre un autre problème. J'étais occupé à griffonner quelques notes à ce sujet.

Toutefois, ce que je viens d'entendre me rassure.

**Le président:** Vous pouvez donc continuer à griffonner. Avez-vous quelques observations à faire au sujet du quatrième point?

**M. Strayer:** Oui, je demanderais à M. Mathys d'en parler.

**Le président:** Il s'agit du jugement par défaut.

**M. Mathys:** Honorables sénateurs, au sujet du quatrième point, ce qu'il faudrait c'est un certificat du ministre des Affaires extérieures qui serait concluant. Cela impose-t-il un lourd fardeau aux avocats qui tentent de prouver que l'État a ou non droit à l'immunité? Le certificat aiderait en quelque



[Text]

guidance to the court as to whether Canada recognizes a given state or not.

**Le sénateur Asselin:** Ce sujet est-il à l'étude devant vous?

**M. Mathys:** Exactement, je pense qu'il est normal que ce soit le rôle de l'exécutif de déterminer ou de donner une certaine direction, un certain avis, à la cour, qui lui demande si le Canada reconnaît tel ou tel État. En conséquence, tel ou tel État jouirait d'une certaine immunité au Canada. L'avocat qui est confronté avec un certificat du ministère des Affaires extérieures donné à la cour doit en prendre connaissance, comme la cour d'ailleurs, et c'est à la cour de déterminer ce qu'elle doit faire avec le certificat. On reconnaît tel État ou on ne le reconnaît pas. La cour tire ses conclusions.

Ceci ne veut pas dire qu'on impose à la cour une direction. La cour s'adresse au secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui fournit des précisions sur la situation qui existe quant à ce pays. La cour à ce moment-là tire ses propres conclusions.

Maintenant, je désire ouvrir une petite parenthèse. Le domaine de la reconnaissance des États est plus ou moins bien défini. La reconnaissance, c'est un élément. Si le Canada ne reconnaît pas un État, il a peut-être des raisons pour ne pas vouloir le reconnaître. Cet État n'existe peut-être pas dans la communauté internationale. Ainsi, la cour peut décider que, dans un cas précis, indépendamment du fait que le Canada ne reconnaît pas cet État, il doit avoir droit au chapitre, doit jouir de l'immunité.

**Le sénateur Asselin:** Quand même!

**M. Mathys:** C'est improbable, mais il n'y a rien qui empêche la cour d'arriver à une telle conclusion. En principe, elle ne le fera pas, étant donné que le Canada n'a pas reconnu cet État. Le cas échéant, l'État n'a pas de statut au Canada. Vous savez, des actions peuvent avoir des ramifications compliquées, et la cour pourrait arriver à une autre conclusion. Un certificat est simplement une direction, et c'est sur quoi je veux insister, c'est une direction de l'exécutif à la cour, c'est-à-dire du ministre, dont les relations internationales sont la responsabilité.

**Le sénateur Asselin:** Je désire éclaircir un point. Si l'État qui se présente devant la cour n'a pas de reconnaissance d'immunité au Canada, la cour ne peut pas statuer en vertu de cette loi. Est-ce qu'elle doit tout simplement considérer le cas comme dans le cours ordinaire d'une affaire litigieuse devant le tribunal?

**M. Mathys:** Je ne me souviens pas que ce cas se soit présenté en jurisprudence canadienne. Peut-être est-ce déjà arrivé. De toute façon, en principe, on est presque obligé d'arriver à la conclusion que l'État n'est pas reconnu par le Canada, que cet État là fut-il partie à un litige, n'aurait droit à aucune immunité. C'est comme si vous, par exemple me poursuivez, tout simplement. Maintenant, à savoir si la cour peut en arriver à une telle conclusion, c'est une autre paire de manche, si vous me permettez l'expression, et peut-être que la cour, pour ses propres raisons, déciderait qu'il y a une courtoisie internationale qui s'applique.

[Traduction]

sorte le tribunal à déterminer si le Canada reconnaît ou non un état donné.

**Senator Asselin:** Are you presently studying this question?

**Mr. Mathys:** Yes; I think it is quite natural that the executive be given the responsibility of determining or, at least, of giving the court a certain direction or expression of its opinion were the court to ask it whether Canada recognized a particular state. If it did that State would enjoy immunity in Canada. A lawyer who comes up against an External Affairs certificate which has been laid before the court must be given the details of it, as must the court, and it is then up to the court to decide what it must do with the certificate. One recognizes a particular State or one does not. The court must draw its own conclusions.

That does not mean that one has to impose on the court any particular direction goes to the secretary of State for External Affairs who explains the situation regarding the country in question. Then the court draws its own conclusions.

Now, I would just like to digress for a moment. The recognition of states is an area which has not been all that well defined. Recognition is only part of it. If Canada does not recognize a particular State, it may have reasons for not wanting to do so. This particular State may not exist, per se in the international community. Therefore, the court may, in a specific case, and regardless of the fact that Canada does not recognize the State involved decide that the latter should have a right to enjoy immunity.

**Senator Asselin:** Now really!

**Mr. Mathys:** It is quite improbable, but there is really nothing which might prevent the court from arriving at such a conclusion. As a rule, it would not, given the fact that Canada does not recognize the State. In theory, the State has no actual status in Canada. As you now, the ramifications of lawsuits can be extremely complicated, and it is quite possible that the court would arrive at a different conclusion. A certificate is simply a matter of direction—and I wish to stress this point—of direction given to the court by the executive to the court in other words, the Minister responsible for international relations.

**Senator Asselin:** There is one point I would like to clarify. If the State which comes before the court is not recognized as enjoying immunity in Canada, the court may not adjudicate on any dispute with it under the terms of this Act. Must it simply consider the case in the same way it would an ordinary case of litigation before the court?

**Mr. Mathys:** I do not remember whether such a case exists in Canadian jurisprudence. It may have occurred before. In any case, we are, theoretically, almost forced to arrive at the conclusion that the State has not been recognized by Canada, if it was involved in a litigation, it would not have the right to immunity. It would be the same situation if you for instance, prosecuting me. Now, whether or not the court would arrive at such a conclusion, is quite another kettle of fish—if you will pardon the expression—and it is possible that the court would, for its own reasons, decide that international courtesy should apply.

*[Text]*

Mais en principe, si le Canada ne reconnaît pas tel État, l'État en question est traité comme toute autre personne. Mais, je ne connais pas de cas au Canada, où on a essayé de poursuivre un État qui n'était pas reconnu par le Canada.

**Mr. Jewett:** There certainly are cases dealing with the question of the proper role of the executive in determining this kind of thing. The example which comes quickest to mind is the *Château-Gai* case in connection with champagne and whether there was in existence or not an agreement between Canada and France dealing with the subject. This is the kind of thing which is, traditionally, left to the executive to determine. The provision here on default judgments, with the External Affairs certificate, is the best statutory way we know of to bring that in.

**M. Mathys:** Il y a juste un petit point que je voudrais éclaircir. La question peut être facilement résolue. Il est peu probable qu'un État qui n'est pas reconnu au Canada ait ici un établissement diplomatique. Alors, si cet État est poursuivi, c'est à cause de ses activités de nature plutôt commerciale. Donc le problème est réglé de lui-même, à ce moment-là.

**Mr. Jewett:** Perhaps I could deal with the next item?

**The Chairman:** Yes, that relates to property damage. You will recall there was a discussion on the definition of "property." Does it include moveable property and so on?

**Mr. Jewett:** We have looked at that and come to the conclusion, for the purposes of this bill, that we should leave "property" unqualified. There are two major systems of law in this country—civil law and common law. Movable and immovable property, of course, is well known in civil law jurisdiction; but in common law jurisdictions the distinction between movable and immovable is basically confined to the conflict of laws, also known as private international law. The common law distinction is basically between real property and personal property. The term "property," unqualified, in our view, is sufficiently comprehensive to bring in all forms of property. Having looked at that again, I think we are satisfied that it would be better not to seek to qualify the term "property" but to leave in its broadest sense.

On the second point, the treatment in clause 6(b)—perhaps I might speak to this by noting that the reference—

**The Chairman:** Are you referring to the second part?

**Mr. Jewett:** Yes, the second point of five.

**The Chairman:** In fairness to Professor Castel, this was not suggested by him, but suggested, as I recall, by Senator Flynn. I make mention of that for the record. The word "must" is wrong there. The word "must" could be changed to "should."

**Mr. Jewett:** The general point dealt with here goes to the aspect of immunity from jurisdiction in proceedings relating to any civil obligations. This goes back to our problem with the definition of commercial activity. If one talks about any civil obligation, that would, for example, include a contract of employment. Dr. Strayer illustrated the difficulty with the

*[Traduction]*

As a rule however, if Canada does not recognize a particular State, the latter is treated just like any other person. But I know of no cases in Canada where there has been an attempt to prosecute a State which was not recognized by Canada.

**M. Jewett:** Il y a certainement des cas traitant du véritable rôle de l'exécutif lorsqu'il s'agit de trancher des questions de ce genre. L'exemple qui me vient le plus rapidement à l'esprit, c'est l'affaire de champagne Château-Gai où l'on voulait savoir s'il existait ou non un accord entre le Canada et la France à ce sujet. Voilà le genre de cas qu'il revient habituellement à l'exécutif de déterminer. La disposition concernant les jugements par défaut, jointe au certificat des Affaires extérieures, constitue selon nous le meilleur moyen légal d'y parvenir.

**Mr. Mathys:** There is just one small point that I would like to clarify, and it is a matter which is easily settled. It is extremely unlikely that a State which is not recognized by Canada would have any diplomatic mission here. Accordingly, if that particular State were prosecuted, it would be on the basis of its having carried out activities of a commercial nature. In such a situation, the problem would settle itself.

**M. Jewett:** Pourrais-je passer au point suivant?

**Le président:** Oui, il a trait aux dommages matériels. Vous vous rappellerez que nous avons eu une discussion au sujet de la définition du mot «bien». Cela inclue-t-il les biens meubles etc.?

**M. Jewett:** Nous avons étudié cette question et avons conclu que pour les besoins de ce projet de loi, il ne fallait pas qualifier les biens. Il y a deux principaux systèmes de droit dans notre pays: le droit civil et la Common Law. Les biens meubles et immeubles sont naturellement bien connus dans le droit civil; en Common Law, la distinction entre un bien meuble et immeuble est fondamentalement restreinte aux litiges juridiques, connus sous le nom de droit international privé. La Common Law distingue essentiellement entre les biens immobiliers et les biens personnels. L'expression «biens» sans aucun qualificatif est à notre avis assez complète et englobe toutes sortes de biens. Après avoir étudié de nouveau la question, nous sommes d'avis qu'il vaudrait mieux ne pas qualifier le terme «biens», mais lui laisser plutôt son sens le plus large.

Quant au deuxième point, l'alinéa 6(b)—peut-être pourrais-je faire remarquer que le renvoi—

**Le président:** Faites-vous allusion à la deuxième partie?

**M. Jewett:** Oui, le deuxième point du numéro 5.

**Le président:** En toute franchise, ce n'est pas le professeur Castel qui a proposé cela, si je me rappelle bien, mais le sénateur Flynn; je le mentionne afin que tout soit bien clair. On pourrait remplacer le mot «doit» par «devrait».

**M. Jewett:** Il s'agit en l'occurrence de l'immunité de juridiction dans des poursuites ayant trait à n'importe quelle obligation civile. Cela nous ramène au problème de la définition de l'activité commerciale. S'il est question de n'importe quelle obligation civile, cela inclurait, par exemple, un contrat d'emploi. M. Strayer nous a fait part du problème que soulevait le



**[Text]**

British bill in the terms of contract of employment. I might briefly mention the provisions of the British bill. What they have done is define—in clause 3, subclause 3—“commercial transaction” to mean any contract for the supply of services which would, on its face, include a contract of employment. Therefore, at the end of the clause, they have excluded contracts of employment, and then brought them back in in clause 4. Having brought them back in, they then found it necessary to introduce a series of exceptions both in subclause 2 of clause 4 and again further on in clause 16. It is a very complicated method of dealing with things, and if one is not intimately familiar with the whole bill, one could lose large parts of it. I believe that is one reason why we would be reluctant to put in here something which deals with all civil obligations. There are too many things which are brought into that which would, obviously, not be capable of being covered by the bill in those broad terms.

The translation aspect, which is the third point, I am poorly qualified to speak to, and I wonder if perhaps Mademoiselle Dionne from the legislative drafting section could speak to it.

**Mlle Andrée Dionne, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice:** De l'avis de la Section de la législation, les dommages matériels couvrent exactement ce qu'on appelle en anglais «loss of property», les dommages matériels couvrent à la fois tous les dommages aux biens, que ces biens existent encore ou qu'ils n'existent plus.

Maintenant, si je comprends bien l'objection, en se référant à l'article 10(53) du Code civil, on y parle de dommages et ça couvre les biens.

**Le sénateur Asselin:** Vous laissez le soin à la cour de clarifier le genre de propriété ou le genre de dommages, parce que, quand vous dites au début—je ne me rappelle plus du nom de la personne qui l'a dit—on a dit que l'on ne qualifie pas la propriété, car, la définition de propriété, en droit civil ou en droit commun, c'est à peu près la même chose. Vous laissez tout de même au tribunal le soin de clarifier.

**Mlle Dionne:** Nous parlons de dommages matériels; que ce soit un bien meuble ou un bien immeuble, c'est toujours un dommage matériel. Je ne pense pas que la définition soit différente.

**Le président:** Vous ne pensez pas que l'on devrait inclure le mot «propriété»?

**Mlle Dionne:** Ce n'est pas le mot qui est important.

**Le sénateur Asselin:** Ou «aux biens.»

**Mlle Dionne:** Pardon?

**Le sénateur Asselin:** Les dommages «aux biens», plutôt que dommages matériels. Ce que les mots «aux biens» peuvent comprendre.

**Mlle Dionne:** C'est matériel aussi.

**Le sénateur Asselin:** Par exemple, si vous parlez d'actions de compagnies, il sera très difficile d'appliquer la définition.

**[Traduction]**

projet de loi britannique à l'égard des contrats d'emploi. Je pourrais mentionner brièvement les dispositions de ce projet. Les Britanniques ont défini au paragraphe 3(3) l'activité commerciale comme étant tout contrat de prestation de services, ce qui comprendrait de prime abord, un contrat d'emploi. Ils ont donc exclu à la fin de l'article les contrats d'emploi et les ont rapportés à l'article 4. Ainsi fait, ils ont ensuite jugé nécessaire d'introduire une série d'exceptions tant au paragraphe 4(2) qu'à l'article 16. C'est un procédé très compliqué et quelqu'un qui ne connaîtrait pas à fond le projet de loi, ne saurait s'y retrouver. C'est la raison pour laquelle nous hésitons à ajouter une disposition qui traiterait de toutes les obligations civiles. Ces dernières comportent trop d'aspects qui ne pourraient de toute évidence être traités en termes généraux dans le projet de loi.

Quant à l'aspect de la traduction, c'est le troisième point, je suis bien mal placé pour en parler et je me demande si M<sup>lle</sup> Dionne de la Section de la rédaction des lois ne pourrait pas aborder la question.

**Miss Andrée Dionne, Legislative Counsel, Legislation, Department of Justice:** The opinion of the Legislative Drafting Section is that material damages correspond exactly to what is known in English as “loss of property”, and include all damages to property, whether such property still exists or not.

Now, if I have understood the objection, section 10(53) of the Civil Code refers to damages and includes damages to property.

**Senator Asselin:** You leave the task of clarifying the type of property or damages to the court; because you said at the beginning—I do not remember the name of the person who said it—but someone said that property should remain unqualified as the definition of property in both civil and common law is more or less the same. But still you leave the task of clarifying this to the court.

**Miss Dionne:** We are speaking of material damages; be it moveable or immovable property, it is nevertheless material damage. I do not see any difference between the two.

**The Chairman:** But do you not think that the word “property” should be included?

**Miss Dionne:** It is not the word itself which is important.

**Senator Asselin:** Or “to property”.

**Miss Dionne:** Pardon?

**Senator Asselin:** Damage “to property”, rather than material damages which adding the words “to property” would include.

**Miss Dionne:** That is material as well.

**Senator Asselin:** For instance, if you are talking about company stocks, it would be very difficult to apply the definition.



[Text]

**Mlle Dionne:** C'est que nous nous référons à la personne qui subit des dommages. Si c'est une perte matérielle ou d'actions, c'est un dommage matériel.

**M. du Plessis:** Je pense que la question est la suivante: les dommages matériels sont-ils des dommages à la propriété? Est-ce la question?

**Mlle Dionne:** A mon avis . . .

**M. du Plessis:** Quelle serait votre réponse?

**Mlle Dionne:** Ce sont des dommages que les biens subissent. Nous ne pouvons pas faire une modification aux dommages aux biens; quant à moi, c'est la même chose. Ce sont quand même des dommages matériels.

**Le sénateur Lapointe:** Ce sont des dommages à la propriété.

**Senator Neiman:** Does damage cover loss as well in the French version?

**Miss Dionne:** Yes.

**Senator Neiman:** My other question is: In subclause (a) you have added, "au Canada," in the French version, which is not in the English version. If death or damage occurred to personnel or property in our embassy in, say, Iran, are we covered or can we claim under our Canadian law in this bill? Does Canadian law pertain if the damage occurs to our embassy overseas?

**Mr. Mathys:** If I may venture a reply, I do not think it would, senator. The first reason is because the action would not have taken place in Canada.

**Senator Neiman:** You mean it is not considered on Canadian soil?

**Mr. Mathys:** I know this concept is still prevailing, but practically speaking, it is outmoded. What states do possess for running their business in another state is an embassy or mission which is entitled to privileges and immunities for the purpose of conducting their business. They do not have an "enclave" of their own state in the territory. In other words, any embassy in Ottawa is subject to Canadian sovereignty rule over the territory. It is still Canadian territory. It is clear they would enjoy some privileges and immunities within the compound of the mission. In the days which preceded the Vienna Convention for both diplomatic and consular relations, this concept, which you have alluded to, would have some accreditation to assure it was international law, on the basis of which the rules of customary international law evolved to the point where we came to the Vienna Convention.

**Le sénateur Deschatelets:** C'est l'extraterritorialité.

**M. Mathys:** Oui.

**Senator Neiman:** Should Canada be mentioned in clause 6(a) as well, or is it enough for the sake of conformity? I am referring to clause 6(a) because you have it in the French text but not in the English text.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** It comes in at the end of the sentence. Those last

[Traduction]

**Miss Dionne:** Well, we are referring to the person who sustains the damages. Be it a material loss or a loss of stocks, both represent material damages.

**Mr. du Plessis:** I think that the question could be formulated in the following way: Are material damages the same as damages to property? Is that in fact the question?

**Miss Dionne:** In my opinion—

**Mr. du Plessis:** What would your answer be?

**Miss Dionne:** Material damages are damages to property. We cannot change the word "damages" to the word "property"; as far as I am concerned, they are one and the same. They are still material damages.

**Senator Lapointe:** They are damages to property.

**Le sénateur Neiman:** Est-ce que les dommages à la propriété comprennent également les pertes dans la version française?

**Mlle Dionne:** Oui.

**Le sénateur Neiman:** De plus, à l'alinéa a) vous avez ajouté, «au Canada» dans la version française, alors qu'on n'en fait pas mention dans la version anglaise. Si les décès ou les dommages corporels ou matériels se produisaient dans une de nos ambassades, en Iran par exemple, sommes-nous protégés et pouvons-nous présenter une réclamation conformément au droit canadien et tel que stipule dans le présent projet de loi? Le droit canadien s'applique-t-il si les dommages ont eu lieu dans une ambassade à l'étranger?

**M. Mathys:** Je ne crois pas que cela s'appliquerait, sénateur. La première raison est que l'événement ne se serait pas produit au Canada.

**Le sénateur Neiman:** Vous voulez dire que l'ambassade n'est pas en sol canadien?

**M. Mathys:** Je sais que cette notion domine toujours, mais de façon pratique, elle est désuète. Ce qu'un État possède pour diriger ses affaires dans un autre État est une ambassade ou une mission qui jouit de privilèges et d'immunités afin de pouvoir diriger ses affaires. Il n'a pas une «enclave», un État dans ce territoire. En d'autres mots, toute ambassade à Ottawa est soumise aux règlements de la souveraineté qu'exerce le Canada sur son territoire. C'est toujours le territoire canadien. Il est évident que les membres de l'ambassade bénéficieraient de certains privilèges et immunités au sein même de cette mission. Avant la signature de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, la notion à laquelle vous avez fait allusion était acceptée et assurait que tout litige relevait du droit international dont on s'est inspiré pour établir le droit coutumier international et qui était en vigueur jusqu'à la signature de la Convention de Vienne.

**Senator Deschatelets:** It is a matter of extraterritoriality.

**Mr. Mathys:** Yes.

**Le sénateur Neiman:** Devrait-on parler du Canada à l'alinéa 6a), ou le libellé est-il assez précis? Je parle de l'alinéa 6a) parce qu'on parle du Canada dans la version française mais non dans la version anglaise.

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** On en parle à la fin de la phrase. Les derniers mots de

*[Text]*

words of clause 6 qualify both paragraphs (a) and (b), because it is a different method of drafting.

**Senator Neiman:** Between the English and French versions.

**M. Mathys:** Je désire demander au sénateur Asselin s'il est satisfait de laisser la phrase «les dommages matériels survenus au Canada», sans ajouter les mots «aux biens»?

**Le sénateur Asselin:** J'aurais préféré qu'on ajoute les mots «aux biens». S'il existe des complications au niveau de l'interprétation, évidemment, il faut laisser aux avocats le soin de gagner leur vie, afin que les cours aient des difficultés d'interprétation.

**M. Mathys:** D'accord.

**M. du Plessis:** Les deux versions sont là. Les avocats peuvent consulter l'une ou l'autre. Nous n'avons pas le mot «propriété» dans le texte anglais, mais peut-être que cela peut créer un problème d'interprétation dans la phrase anglaise.

**The Chairman:** We will now deal with point number six.

**Mr. Strayer:** Mr. Chairman, perhaps I may make a general comment on point number six.

I think most of us, when reading the bill, share some of the frustration which is reflected in these comments. The bill does not look entirely symmetrical. The right of action does not always match the right of enforcement of a judgment. The problem is that we are trying to walk a fine line between, on the one hand, giving litigants in Canada the maximum amount of right of recovery, right of action, and the right to assert their interests against foreign states in Canada, and on the other hand, trying to respect the requirements of international law and what is expected of us as a host country, vis-à-vis foreign states operating within Canada. The problem, I suppose, more narrowly defined, comes down to the limitations which are imposed on remedies where, even though we might recognize that the right of action should exist, and that a court should be able to pronounce. Nevertheless we have to recognize that there are certain kinds of remedies which are, in the law of nations and the comity that prevails among nations, not considered appropriate for use against a foreign state. I think one must keep that in mind in looking at some of the problems which one finds in interpreting the bill.

Again, we have tried to leave a certain amount of room for interpretation by the courts so that they may come up with the kind of balancing that Mr. Jewett was referring to. Having said that, I do not know to what extent we can help the committee on some of these specific points, but we will try to do so.

Perhaps the first substantive one is to be found at the top of page 3, with regard to how one executes a judgment rendered under clause 6 in the light of clauses 10 and 11.

Clause 6 would give one the right of action for death, personal injury and damage to or loss of property. Let us assume that someone gets a judgment against a foreign government with respect to, let us say, personal injury caused by,

*[Traduction]*

l'article 6 s'appliquent à la fois au paragraphe a) et b); la méthode de rédaction est différente.

**Le sénateur Neiman:** La méthode de rédaction des versions anglaise et française n'est pas la même.

**Mr. Mathys:** I would like to ask Senator Asselin if he is satisfied with the idea of leaving the clause "material damages occurring in Canada", without adding the words "to property"?

**Senator Asselin:** I would have preferred that the words "to property" were added. If there are certain complications as far as interpretation is concerned, we must obviously provide lawyers with the opportunity to earn their living when courts are faced with just such problems of interpretation.

**Mr. Mathys:** All right.

**Mr. du Plessis:** Both versions are there. Lawyers may therefore consult either one or the other. The word "property" does not appear in the English text, but perhaps it would create a problem of interpretation in the English sentence.

**Le président:** Nous allons maintenant passer au numéro 6.

**M. Strayer:** Monsieur le président, pourrais-je faire une observation générale sur le 6<sup>e</sup> point.

Je crois que la plupart d'entre nous, en lisant le bill, partageons certaines des frustrations qui dénotent ces commentaires. Le projet de loi ne semble pas vraiment symétrique. Le droit d'action ne correspond pas toujours au droit d'exécution d'un jugement. Le problème est que nous essayons d'un côté, de donner au plaideur au Canada le meilleur droit de recours, meilleur droit d'action et le meilleur droit de faire valoir ses intérêts contre les États étrangers au Canada, et de l'autre, de respecter l'exigence du droit international et de faire ce qu'on attend de nous comme pays hôte, envers les États étrangers qui dirigent leur affaires au Canada. Je suppose qu'en termes simples, le problème est tout simplement posé par les limites qui sont imposées aux solutions, même si on doit admettre qu'il devrait y avoir droit d'action, et qu'un tribunal rende un jugement. Nous devons reconnaître que certaines des solutions proposées dans le droit des nations et par le Comité international ne devraient pas être utilisées contre un État étranger. Je crois qu'on doit s'en rappeler lorsqu'on étudie certains des problèmes que pose l'interprétation du projet de loi.

Encore une fois, nous avons essayé de rédiger le projet de loi afin de laisser une certaine liberté d'interprétation aux tribunaux afin qu'ils puissent arriver à cet équilibre dont parlait M. Jewett. Je ne sais pas vraiment comment nous pouvons aider le Comité à comprendre ou résoudre certains de ces points précis, mais nous sommes disposés à essayer de le faire.

Le premier problème important est celui qu'on trouve au haut de la page 3, et qui porte sur l'exécution d'un jugement rendu conformément à l'article 6 et compte tenu des articles 10 et 11.

L'article 6 donnerait à un particulier un droit d'action à la suite d'un décès, de dommages corporels ou matériels ou de la perte d'une propriété. Supposons que quelqu'un obtienne un jugement contre un gouvernement étranger en ce qui a trait à



*[Text]*

for example, the automobile used by the ambassador. The question arises, how do you get enforcement of that judgment under clauses 10 and 11? I do not think 10 would be relevant to that kind of situation. Clause 11 would be, but in the first place we are assuming that the state does not pay once judgment has been rendered, whereas in fact that has not been the experience, by and large, in actions of this sort. Nevertheless, the possibility is always there that the state will not pay.

I suppose, just to carry on the example, one could get, under clause 11, execution of a money judgment, say with respect to property used by the foreign state for a commercial activity. Is that right so far?

**Mr. Mathys:** That is true.

**Mr. Strayer:** Mr. Jewett reminds me that if this bill were adopted our law would be more progressive in that respect than, say, the American law, which says that the property against which you execute must be related to the activity or matter which was the subject matter of the action. Our bill would not require that, so that under it you could get judgment, let us say, for personal injury caused by the ambassador's automobile, but you would not need to execute that judgment against the ambassador or his automobile; you could seize something used by his state in the process of a commercial activity. It might be quite unrelated to the operations of the diplomatic post of that country, however. That is one example of how the two clauses relate. One could go on with other examples, but I do not know whether that is what the committee wishes or not.

**Senator Deschatelets:** These provisions are similar, I suppose, to those of the British legislation?

**Mr. Jewett:** The provisions will be similar in result, senator, but again, we must go back to the genesis of the English legislation, which is out of the European Convention, and which contains in it a provision for reciprocal enforcement of judgments in the other member states of the community. That is a very significant difference from what we have. Our provisions are perhaps more closely related to the American example, but as we have mentioned, we have gone considerably further than the Americans in not restricting the execution on property used for a commercial activity to matters arising out of a claim that that property is connected with.

The next point raises the question of what "or other property" means in clause 10(1). Again, if I may speak rather generally on this, clause 10 deals with the peculiar remedies of injunction and specific performance, both types of action which are directed towards the recovery of specific objects. If one thinks in terms of, again, the balancing act of the dignities of the foreign state and the things which are necessary for that foreign state to carry on its essential activities, it will be seen that that kind of a remedy, injunction or specific performance, is not really appropriate when dealing with a foreign state.

*[Traduction]*

des dommages corporels causés, par exemple, par l'automobile utilisée par l'ambassadeur de ce pays. On se demande alors comment obtenir l'exécution de ce jugement conformément aux articles 10 et 11. Je ne crois pas que l'article 10 s'appliquerait à pareille situation. l'article 11 s'appliquerait, mais nous supposons donc que l'État refuse de payer une fois que le jugement a été rendu, alors qu'en réalité ce n'est pas ce qui se produit en général dans de telles affaires. Néanmoins, il est possible que l'État refuse de payer.

Pour poursuivre cet exemple, je suppose qu'un particulier pourrait obtenir, conformément à l'article 11, l'exécution d'un jugement monétaire portant sur la propriété utilisée par l'État étranger pour des activités de nature commerciale. Tout cela est possible?

**M. Mathys:** C'est exact.

**M. Strayer:** M. Jewett me rappelle que si ce projet de loi était adopté, notre droit serait plus avancé en ce qui a trait à cet aspect que, par exemple, le droit américain qui stipule qu'on ne peut exécuter un jugement que contre une propriété se rapportant à l'activité ou à la question qui était à l'origine de la poursuite judiciaire. Notre bill ne stipule pas une telle disposition et, ainsi, vous pourriez obtenir un jugement, disons, pour des dommages corporels causés par l'automobile de l'ambassadeur, mais vous n'auriez pas besoin d'exécuter ce jugement contre l'ambassadeur ou cette automobile; vous pourriez mettre sous séquestre une chose utilisée par cet État dans le cadre d'une activité commerciale. La chose mise sous séquestre n'aura peut-être rien à voir avec les opérations du poste diplomatique de ce pays. C'est un exemple du bien qui existe entre les deux articles. On pourrait vous donner bon nombres d'autres exemples, mais je ne sais pas si c'est vraiment ce que le Comité désire.

**Le sénateur Deschatelets:** Ces dispositions sont semblables, je suppose, à celles de la loi britannique?

**M. Jewett:** Ces dispositions auront des résultats semblables, sénateur, mais encore une fois, nous devons retourner à l'origine de la loi anglaise, la Convention européenne, qui comprend une disposition pour l'exécution réciproque de jugements dans les autres États membres de la Communauté. C'est une différence très importante lorsqu'on compare ce système à celui qui existe au Canada. Nos dispositions se rapprochent peut-être un peu plus de l'exemple américain, mais comme nous l'avons dit, nous sommes allés au-delà des dispositions américaines puisque nous ne restreignons pas l'exécution du jugement aux biens utilisés pour les activités commerciales et se rapportant à la réclamation.

Le prochain point est la signification de l'expression «ou autres» au paragraphe 10(1). Encore une fois, si je puis m'exprimer d'une façon générale, l'article 10 traite de réparation par voie d'injonction d'exécution en nature, deux procédures utilisées pour la récupération de biens particuliers. Encore une fois, si on pense à l'équilibre si nécessaire pour les États étrangers et les choses dont ils ont besoin, pour diriger leurs affaires, on se rendra compte que pareilles solutions, cette injonction ou l'exécution en nature, ne sont pas vraiment appropriées lorsqu'un traite avec un État étranger.



[Text]

**Senator Deschatelets:** You are talking about a building used for the purposes of an embassy, for example?

**Mr. Jewett:** That would be a typical example. I have answered that in a general way, but the question does not really go, it seems to me, to the problem of the meaning of "or other property", but rather, to the nature of the remedies dealt with in clause 10.

If I might in the same vein deal with the second last point, with regard to the question of specifying those cases where the state is not immune and providing execution against everything else. That goes back again to our problem of not wishing to tie things in too closely to specific words in the legislation, and leaving it open to the courts to deal with it on a case-by-case basis.

The last point, I believe, is really a sub-point, if you will, of the first point, which Dr. Strayer dealt with. That is the question of the parallel provisions of jurisdiction and satisfaction.

**Senator Deschatelets:** Are you on clause 14 here?

**Mr. Jewett:** No. The last point of clause 11(c) and 8, on page 3.

**Mr. Strayer:** I have already spoken to point seven which deals with central banks. I think that the amendment we propose essentially deals with the concerns which were expressed. The amendment is to clause 11. It would involve adding some words so as to confine the immunity to money held by the foreign central bank that is held for its own account and is not used or intended for commercial activity.

This, then, would deny immunity to the funds of a foreign central bank that were being held for its own commercial activity. This closes the loophole that had been seen to exist in the bill as it was drafted. The result would be that one would get attachment or execution for money that was held by a foreign central bank for a commercial activity.

**Senator Deschatelets:** Again, this will have to be defined by the court.

**Mr. Strayer:** The definition of "commercial activity" would be, yes.

**The Chairman:** That was the point that you raised last week, Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** Yes. I think the only question I would have is that I notice, in the suggested amendment we say:

...and is not used or intended for a commercial activity...

The wording, where you are talking about their own account is:

... that is held for its own account ...

I wonder whether there would be some wisdom in putting in the word "held" as well as "used or intended"?

[Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Vous parlez de l'immeuble servant d'ambassade, par exemple?

**M. Jewett:** Ce serait un exemple parfait. J'ai répondu à cette question de façon générale, mais j'ai l'impression qu'elle ne porte par vraiment, selon moi, sur le problème de la signification de l'expression «ou autres», mais plutôt sur la nature des solutions proposées à l'article 10.

Si je le peux, dans le même esprit, j'aimerais aborder l'avant-dernière question qui porte sur les cas où l'État ne jouit pas d'une immunité pour l'exécution de jugements contre tous les autres biens; cela nous ramène à notre problème de ne pas vouloir établir de règlements trop stricts afin de laisser les tribunaux s'en occuper, affaire par affaire.

Si je ne me trompe pas, la dernière question est vraiment une division du premier point dont M. Strayer a discuté. C'est la question des dispositions parallèles de juridiction et de satisfaction.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous parlez de l'article 14?

**M. Jewett:** Non. de l'alinéa 11c) et de l'article 8, à la page 3.

**M. Strayer:** J'ai déjà parlé de la septième question qui porte sur les banques centrales. Je crois que la modification que nous proposons traite essentiellement de questions que nous avons soulignées. C'est la modification de l'article 11. On devrait ajouter certains termes pour confirmer l'immunité de l'argent détenu par une banque centrale étrangère qui n'est pas utilisé ou destiné à être utilisé dans le cadre d'une activité commerciale.

Ainsi les fonds qui se trouvent dans une banque centrale étrangère et qui sont destinés à être utilisés dans le cadre d'activités commerciales ne jouirait pas d'une immunité ce qui supprimerait l'échappatoire qu'on croyait déceler dans le bill. Ainsi un particulier pourrait obtenir l'exécution d'un jugement pour des fonds qui se trouvent dans une banque centrale étrangère et qui sont destinés à être utilisés dans le cadre d'activités commerciales.

**Le sénateur Deschatelets:** Encore une fois, cette question sera définie par les tribunaux.

**M. Strayer:** C'est exact, la définition d'«activité commerciale» devra l'être.

**Le président:** C'est la question que vous avez soulevée la semaine dernière, sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** C'est exact. Le seul autre point que j'aimerais signaler est que dans la modification proposée on stipule:

...et n'est pas utilisé ou destiné à être utilisé dans le cadre d'une activité commerciale...

Le libellé, lorsque vous parlez de leur propre compte est:

... détiennent pour leur propre compte ...

Je me demande si on ne devrait pas ajouter le mot «détenu» à «utilisé ou destiné à»?

[Text]

**Mr. du Plessis:** There might even be a minor internal inconsistency in that sentence because, if it is held, how can it be qualified or described as being used?

**Senator Stanbury:** I appreciate that. The problem is that I am not sure it is an inconsistency in the sense that these are alternative ways in which the asset might be in their hands. In other words, it might be there to be held for the purpose of a commercial activity, or it may be there to be used.

I am just raising the question that we are using the word "held" when we are talking about its own account. Is there any reason why we would not also use the word "held" either with or without the other words "used or intended."

**Mr. Strayer:** We would be pleased to look at that.

**The Chairman:** Mr. Strayer says that the department is prepared to look at that again.

**Senator Stanbury:** It just seems to me that it gives you some consistency and, perhaps, you need the alternatives "used or intended" as well. It seems to me that you at least need the word "held."

**Mr. Strayer:** I take it that we can only talk about money that is held by the bank if we are talking about execution or attachment of that money, and the whole clause deals with money that is held by the bank and defines certain of the money held by the bank as being immune from execution. The whole reference refers to money held by the bank, so that is a pre-condition to the clause applying.

**Senator Stanbury:** I think I see where the difficulty arises. Whoever was drafting it, found himself or herself in the position where they were trying to say, "held for the purpose of a commercial activity" and then they got back to this whole question of, were they really looking at the purpose or the nature of the activity. That is where the trap is, and I do not want to get us into that trap. I just seemed logical to me that we should be using the word "held."

**Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section, Department of Justice:** I would think that it covers the points that Senator Stanbury has raised. As Mr. Strayer said, the reference to money held for its own account, limits the whole provision. If the money is not held for its own account, then the section does not cover it at all.

Going on to the words "intended for commercial use" that would cover your point because if it is held for its own account but is intended for commercial use, then it is not covered again.

**Senator Stanbury:** The key word is "and."

**Mr. Thurm:** Yes, there are two conditions there.

**Senator Stanbury:** I appreciate that explanation.

**The Chairman:** I think that satisfies you.

**Senator Stanbury:** Yes, I think it does.

**Mr. Strayer:** I might just say a word on point 8, reciprocity. I think I dealt with that in my earlier comments. We are

[Traduction]

**M. du Plessis:** Il pourrait même y avoir un léger illogisme dans cette phrase, parce que si on parle de l'argent détenu, comment peut-on dire qu'il est utilisé?

**Le sénateur Stanbury:** C'est vrai. Le problème est que je ne suis pas certain que ce n'est pas bon dans le sens qu'il y a diverses façons de détenir des biens. En d'autres mots, ces biens peuvent être détenus pour être utilisés dans des activités commerciales, ou pour être utilisés tout simplement.

Je veux simplement dire que nous nous servons du mot «détenu» lorsque nous parlons de son propre compte. Y a-t-il une raison particulière pour laquelle on ne peut pas utiliser le mot «détenu» soit avec ou sans l'expression «utilisé ou destiné à être utilisé.»

**M. Strayer:** Nous serions heureux d'étudier la question.

**Le président:** Monsieur Strayer dit que le ministère est disposé à étudier la question.

**Le sénateur Stanbury:** Il me semble que cela vous donne une certaine égalité, et, peut-être, vous avez besoin du choix qu'offre l'expression «utilisé ou destiné à être utilisé» également. Il me semble que vous avez au moins besoin du terme «détenu».

**M. Strayer:** J'en déduis que nous ne pouvons parler que de l'argent qui est détenu par la banque si nous parlons d'exécution ou de la saisie de cet argent, et toute la disposition traite de l'argent qui est détenu par la banque et définit une certaine partie de cet argent comme étant insaisissable. On y parle de l'argent détenu par la banque, donc c'est un prérequis si on veut que la disposition s'applique.

**Le sénateur Stanbury:** Je crois que je vois où survient le problème. Celui ou celle qui a rédigé l'article a essayé de dire «détenu pour être utilisé dans le cadre d'une activité commerciale» et on revient à la nature ou à l'objet de l'activité. C'est là où est le piège, et je ne voudrais pas qu'on se fasse prendre. Il me semblait simplement logique de se servir du terme «détenu».

**M. Nelson Thurm, conseiller législatif, Section de la législation, ministère de la Justice:** Je crois que cela couvre tous les points soulevés par le sénateur Stanbury. Comme l'a dit M. Strayer, la référence à l'argent détenu pour son propre compte limite toute la disposition. Si l'argent n'est pas détenu pour son propre compte, l'article ne s'applique pas à cet argent.

Pour passer à l'expression «destiné à être utilisé dans le cadre d'activités commerciales» cela toucherait votre question puisque si cet argent est détenu pour le propre compte mais est destiné à être utilisé dans le cadre d'activités commerciales, encore une fois l'immunité ne s'applique pas.

**Le sénateur Stanbury:** Le mot clé est «et».

**M. Thurm:** C'est exact, il y a deux conditions.

**Le sénateur Stanbury:** Merci de votre explication.

**Le président:** Je crois que cela répond à votre question.

**Le sénateur Stanbury:** Je crois que oui.

**M. Strayer:** J'aimerais ajouter un mot sur le 8<sup>e</sup> point, à savoir la réciprocité. Je crois que j'ai abordé cette question un



[Text]

proposing, in the amendment which has been circulated, to strike out subclause 14(b), in effect.

I take it that this question is really directed to the propriety of subclause 14(b) as it was originally in the bill. We are, in effect, indicating that we would be prepared to withdraw subclause 14(b) through some revision of the whole clause.

Again, this is another area where the British Act, for examples, does have some very similar provision, but we could not have followed it because we felt that it was more properly a matter that should belong to the legislatures. It did not seem to brother the British.

**The Chairman:** It bothered our committee on Regulations and other Statutory Instruments.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, j'ai un peu de difficulté avec les amendements apportés à l'article 14. L'amendement qu'apporte le ministère parle de l'élargissement de l'immunité par décret et, si on lit le texte, il dit ceci:

14. Le gouvernement en conseil peut, par décret *pris sur* recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, limiter l'immunité ou les privilèges prévus par la présente loi, s'il estime, pour un État donné, qu'ils dépassent ceux qui sont accordés par le droit de cet État.

**Le président:** Le mot «pris» n'est pas le mot qu'on doit employer; on ne «prend» par un décret.

**Le sénateur Asselin:** Non.

**Mlle Dionne:** C'est parce que c'est nouveau, cela.

**Le président:** C'est un langage nouveau?

**Mlle Dionne:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** C'est un langage nouveau aux Affaires extérieures?

**Mlle Dionne:** Non. C'est parce que ça devrait être plutôt: «l'institution par décret». C'est une erreur.

**Le sénateur Asselin:** Oui, mais dans le texte original, vous parlez de l'immunité à élargir. Il me semble, monsieur le président, que dans certains cas, il ne s'agit pas seulement de limiter certaines immunités; on doit les élargir aussi, dans certains cas, à cause des conventions qui existent entre les pays concernés. Si vous faites disparaître le dernier paragraphe où l'on parle de traité, de convention ou autres accords internationaux,—comment faire disparaître le paragraphe (b), si on veut mettre cette loi en application, en ce qui concerne les relations entre les États? Évidemment, vous allez me répondre que vous parlez seulement d'immunité entre États, mais dans mon esprit vous ne pouvez pas, et j'ai regardé un peu le droit international, vous ne pouvez pas dissocier les immunités qui existent entre États, sans parler de traités et de conventions qui existent entre ces États, vous allez trouver des immunités qui sont définies. Comment pouvez-vous, aujourd'hui, me convaincre que vous allez faire disparaître le paragraphe b), tout en gardant à ce texte de loi toute l'essence même du texte, qui veut parler d'immunité, mais lorsque vous parlez d'immunité, vous parlez aussi de traités, conventions et accords interna-

[Traduction]

peu plus tôt. Nous proposons, dans la modification qui a été distribuée, de supprimer l'alinéa 14b).

Je crois que toute la question porte vraiment sur le caractère souhaitable et approprié de l'alinéa 14b). Nous disons donc que nous serions disposés à retirer cet alinéa lors d'une révision de l'article.

Encore une fois, c'est un autre secteur où la loi britannique, par exemple, comprend des dispositions semblables, mais nous n'aurions pas pu suivre la méthode britannique parce que nous croyons que c'était une question qui devrait relever des Parlements. Cela n'a pas semblé inquiéter les Britanniques.

**Le président:** Cela a inquiété notre Comité des règlements et autres textes réglementaires.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, the amendments made to clause 14 are giving me some problems. Indeed, that proposal by the Department mentions the extension of immunity by order but, when one reads the exact wording, it states, in the French version:

14. Le gouverneur en conseil peut, par décret *pris sur* recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, limiter l'immunité ou les privilèges prévus par la présente loi, s'il estime, *pour* un État donné, qu'ils dépassent ceux qui sont accordés par le droit de cet État.

**The Chairman:** In the French version, the word "pris" is not the appropriate term; indeed, this verb should not be used when talking about an order.

**Senator Asselin:** Exactly.

**Miss Dionne:** That is because it is new.

**The Chairman:** It is a new phrasing?

**Miss Dionne:** Yes.

**Senator Asselin:** You mean that External Affairs uses a new type of phrasing?

**Miss Dionne:** No. The french Version should read: "l'institution par décret". It is a mistake.

**Senator Asselin:** Yes, but in the original document, you were talking about the necessity to extend immunity. I feel, Mr. Chairman, that in some cases, it is not only a matter of limiting some immunities, but also of extending them because of conventions between the countries concerned. If you want to get rid of the last paragraph which mentions treaties, conventions and other international agreements—how could we get rid of subclause (b) if we wanted to apply this Act to relations between States. Obviously, you will answer that you were only talking about immunity between States, but as far as I am concerned, you cannot, and I checked up on international law, you cannot dissociate the immunities which exist between the States without taking into account the treaties and conventions between those States because, there is a definition of these immunities in those conventions. So how can you convince me, today, that you will scratch subclause (b) and yet retain in that bill the very spirit of the document which has to do with immunity. When you are talking about immunity, do not forget that you are also talking about treaties, conventions and



[Text]

tionaux qui existent entre les États concernés. Vous ne pouvez pas dissocier cela, dans mon esprit.

là, si vous parlez d'immunité, vous parlez également des les élargir, car il y aura des cas où vous devrez élargir les immunités.

**M. Mathys:** Monsieur le sénateur, je saisis bien votre point. Si je comprends bien, vous n'en êtes pas du tout sur l'aspect de l'empiètement de l'exécutif sur le législatif, mais vous êtes sur la question de l'élargissement des immunités par rapport aux traités qui existent déjà.

Évidemment, la nouvelle clause, telle qu'elle est proposée, prend pour acquis que les privilèges et les immunités sont déjà conférés par les conventions.

**Le sénateur Asselin:** Alors, pourquoi ne pas laisser le paragraphe b)? Pourquoi enlevez-vous le paragraphe b)? Laissez-le là.

**M. Mathys:** Là, je m'en remets aux exégètes du ministère de la Justice mais, quant à moi, je ne vois pas nécessairement de conflit entre l'un et l'autre.

**Le sénateur Asselin:** Évidemment, ça compléterait énormément le texte.

**M. Mathys:** On met cela de côté, maintenant, on ne parle plus de ce qui dépasse les immunités, on parle de ce qui les limite, c'est tout. Je suis sûr que mes collègues du ministère de la Justice y voient davantage une question de rédaction que de fond. Quant à moi, je ne vois pas d'objection.

**Le sénateur Asselin:** De toute façon, je crois que le texte serait plus complet si on laissait le paragraphe b). Ça se veut une compréhension logique du texte que nous avons présentement concernant les immunités.

**The Chairman:** You will review the wording of clause 14 to cover Senator Asselin's point?

**Mr. Mathys:** Correct.

**Le président:** Le mot «élargissement» serait remplacé par «limitation» ou «restriction»?

**Le sénateur Asselin:** Oui, «limitation» ou «restriction».

**Le sénateur Deschatelets:** Concernant l'article 14, comme mon collègue le sénateur Lapointe, j'espère que la traduction française sera améliorée, lorsque l'on dit que «le gouverneur général en conseil peut, par décret, pris sur recommandation,» et le reste...

**Le sénateur Asselin:** On dit que c'est un nouveau langage.

**Le sénateur Lapointe:** On pourrait enlever le mot «pris», et ça ferait pareil?

**Mlle Dionne:** C'est parce qu'il faut un participe passé, là. On pourrait peut-être dire «un décret par recommandation».

**Le sénateur Lapointe:** «Par décret, sur recommandation...»

**Le président:** Est-ce qu'on pourrait dire: «le gouverneur en conseil, sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, peut limiter l'immunité...»?—C'est ce que je dirais, moi.—Voulez-vous que je le répète?—«le gouverneur en conseil, sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, par décret, limiter l'immunité...»

[Traduction]

international agreements between the States concerned. In my opinion, those two elements cannot be dissociated.

and if you are talking about immunity, you are also talking about the possibility of extending it as there will be cases where it is necessary to do so.

**Mr. Mathys:** Mr. Chairman, I see what you mean. If I understand correctly, you are not talking about the encroachment of the executive upon the legislative, but you are talking about a way to extend immunity with regard to existing treaties.

Obviously, in the new clause, as proposed, it is taken for granted that the privileges and immunities are already conferred in the provisions of the various conventions.

**Senator Asselin:** Then why not leave subclause (b)? Why do you want to remove subclause (b)? You could leave it there.

**Mr. Mathys:** I leave it to the experts from the Justice Department, but personally, I do not see any conflict between one and the other.

**Senator Asselin:** But it would complete the wording.

**Mr. Mathys:** Let us leave that aside for the time being as we are not talking about extending the immunities but rather limiting them. I am sure That my colleagues from the Justice Department only see in it a question of wording and, as far as I am concerned, I do not have any objections.

**Senator Asselin:** In any event, I feel that the wording would be more complete with subclause (b). It would help for the logical understanding of the wording on immunities.

**Le président:** Vous reverrez le libellé de l'article 14 en tenant compte du point de vue du sénateur Asselin?

**M. Mathys:** Certainement.

**The Chairman:** In the French version, the term «élargissement» would be replaced by «limitation» or «restriction»?

**Senator Asselin:** Yes, «limitation» or «restriction».

**Senator Deschatelets:** With regards to clause 14, along with my colleague, Senator Lapointe, I hope that the French translation will be improved because when one reads «le gouverneur général en conseil peut, par décret, pris sur recommandation» and so on and so forth.

**Senator Asselin:** Apparently, it is a new phrasing.

**Senator Lapointe:** We could just remove the word «pris» and it would work out to the same thing?

**Miss Dionne:** But you need a past participle in there. Perhaps we could use «un décret par recommandation».

**Senator Lapointe:** «Par décret, sur recommandation...»

**The Chairman:** Could we not say: «le gouverneur en conseil, sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, peut limiter l'immunité...»? I think that is what I would say. Would you like me to repeat—«le gouverneur en conseil, sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, par décret, limiter l'immunité...»

[Text]

**Mlle Dionne:** Oui, c'est correct. Mais le mot «pris» va revenir assez souvent, parce que lorsqu'on prend un décret, dans la législation française, c'est tout comme on prend les règlements.

**Le président:** Oui, mais les sénateurs ne veulent pas être pris!

**Mlle Dionne:** Oui, si vous voulez, je crois qu'on pourrait faire disparaître le mot «pris».

**Le président:** Ce serait préférable, cela.

**Le sénateur Deschatelets:** Ce serait plus clair, ce serait mieux, en français.

**M. du Plessis:** Est-ce qu'on pourrait dire «sur la recommandation»?

**Mlle Dionne:** Non.

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres questions?

**Le sénateur Asselin:** Non, monsieur le président.

**The Chairman:** Mr. du Plessis has two points, on clauses 4 and 9.

**Mr. du Plessis:** Is I read subclause 4(4), it means that if a foreign state intervenes in proceedings for the purpose of claiming immunity from the jurisdiction of the court, it does not submit to the jurisdiction of the court in respect of any third party proceedings or counterclaims arising out of the subject matter of the proceedings. The question I would like to raise is: What happens if the foreign state intervenes or takes a step in proceedings before a court in ignorance of facts entitling it to immunity, and then claims immunity as soon as reasonably practicable after they have been ascertained? In other words, would that foreign state be considered as having submitted itself to the jurisdiction of the court in respect of any third party proceedings or counterclaims?

In the French text there is a reference in subclause 4(4) to paragraphs 2(b) and (c). The question is: Does that reference to 2(b) and (c) in the French text bring in, by inference the exception that is included in the English text in the words that appear in lines 42 to 44? In English it says:

... other than for the purpose of claiming immunity from the jurisdiction of the court, ...

Are those words included in French text?

**Miss Dionne:** In my view, yes, because the reference to 2(c) takes in the exception.

**Mr. du Plessis:** There is a specific reference to 2(c), but there is no specific reference to 4(3). Its inclusion in 4(4) would have to be by inference.

**Miss Dionne:** By inference. The exception comes with the reference. There would be both exceptions in (3)(a) and (3)(b).

**Mr. du Plessis:** That raises another question. Are both of those exceptions intended to be in the English text? Because only one is mentioned in the English text.

**Miss Dionne:** Well, in my view, yes.

[Traduction]

**Miss Dionne:** Yes, that would be correct. But the word "pris" will be repeated quite a few times, because in French legislation, the word "prendre" is used both for an order and for regulations.

**The Chairman:** Yes, but the senators do not want to get caught (pris)!

**Miss Dionne:** Yes, if you wish, I think we could do without the word "pris".

**The Chairman:** I feel it would be better.

**Senator Deschatelets:** I think it would be clearer, better, in French.

**Mr. du Plessis:** Could one say "sur la recommandation"?

**Miss Dionne:** No.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Asselin:** No, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur du Plessis a deux questions à poser au sujet des articles 4 et 9.

**M. du Plessis:** D'après ce que je peux comprendre, le paragraphe 4(4) signifie que si un État étranger intervient dans une instance dans le but d'invoquer l'immunité de juridiction du tribunal, il ne se soumet pas à la juridiction du tribunal à l'égard de procédures de tiers ou de la demande reconventionnelle découlant de l'objet de la procédure. Voici ce que nous voudrions savoir: que se passe-t-il si un État étranger intervient dans une poursuite ou saisit un tribunal d'une affaire sans se rendre compte de certains faits qui lui donnent droit à l'immunité et invoque ensuite l'immunité dès qu'il est possible de vérifier ces faits? En d'autres termes, cet État étranger serait-il considéré comme s'étant soumis à la juridiction du tribunal à l'endroit d'une procédure de tiers ou d'une reconvention?

La version française du paragraphe 4(4) renvoie aux alinéas 2b) et c). Ma question est donc celle-ci: ce renvoi aux alinéas 2b) et c) dans la version française sous-entend-il l'exception prévue dans la version anglaise dans les lignes 42 à 44? La version anglaise stipule:

«... other than for the purpose of claiming immunity from the jurisdiction of the court...

Ces mots figurent-ils dans la version française?

**Mlle Dionne:** A mon avis, oui, parce que le renvoi à 2c) comprend cette exception.

**M. du Plessis:** Il y a une renvoi précis à 2c), mais non au paragraphe 4(c). Il sait mentionné implicitement dans le paragraphe 4(4).

**Mlle Dionne:** Implicitement. L'exception est comprise dans le renvoi. Il s'agit donc des exceptions mentionnées à (3)a) et (3)b).

**M. du Plessis:** Mais ceci soulève une autre question. Les rédacteurs voulaient-ils inclure ces exceptions dans la version anglaise? En effet, le libellé anglais n'en mentionne qu'une.

**Mlle Dionne:** Eh bien, je le pense.



**[Text]**

**Mr. du Plessis:** I think that is the point in the commentary that was distributed. We ask the question:

If 4(3) is incorporated into 4(4), then logically 4(3)(b) must also be incorporated. The English version of 4(4) does not incorporate 4(3)(b).

Now, maybe there is no practical effect, but I thought it was a point that perhaps should be looked at in comparing the two texts.

**Le président:** Nous pouvons continuer maintenant.

**Le sénateur Asselin:** Ils ont refait le texte de l'article 14. Je ne sais pas si vous l'avez vu. Quant à moi, on me l'a montré, et j'en suis satisfait. Je ne sais si le texte pourra satisfaire également mes collègues, mais on pourrait le lire immédiatement, afin de savoir si c'est un texte final.

**Le président:** Lisez la nouvelle version de l'article 14.

**Le sénateur Lapointe:** Oui.

**Le président:** Est-ce que vous l'avez dans les deux langues?

**M. Mathys:** Oui.

**Mlle Dionne:**

«Le gouverneur en conseil sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, par décret, limiter l'immunité ou les privilèges prévus par la présente loi, s'il estime, dans le cas d'un État donné: a) qu'il dépasse ceux qui sont accordés par le droit de cet État; b) qu'ils sont supérieurs à ceux qu'exigent le traité, convention ou autres accords internationaux auxquels sont parties le Canada et cet autre État.»

**The Chairman:** Would you read that clause, please?

**Mr. Jewett:** The English version would read:

14. The Governor in Council may, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, by order restrict any immunity or privileges under this Act in relation to a foreign state where, in the opinion of the Governor in Council, the immunity or privileges exceed those accorded by the law of that state, or those required by any treaty, convention or other international agreement to which that state and Canada are parties.

**Le sénateur Asselin:** Cette version est acceptable.

**Le président:** Quant à moi aussi, oui.

Now, what about clauses 4 and 9?

**Mr. du Plessis:** I would refer to subclause 9(7)(a). In the French version it says:

... s'il s'agit d'un organisme d'un État étranger;

That seems somewhat more vague than the contemplated circumstance as set out in the English version which states:

(a) where service of the document that originated the proceedings was made on an agency of the foreign state, ...

There seems to be a minor inconsistency between the two expressions.

**Miss Dionne:** Where is the discrepancy?

**[Traduction]**

**M. du Plessis:** Je pense que c'est l'objet de la note explicative qui nous a été remise. Nous aimerions savoir:

si 4(3) est inclus dans 4(4) car, logiquement, 4(3)b) devrait également être inclus. La version anglaise de 4(4) n'inclut pas 4(3)b).

Il n'existe peut-être aucune incidence pratique, mais il me semble qu'il conviendrait de se pencher sur cette question en comparant les deux versions.

**The Chairman:** We can continue now.

**Senator Asselin:** They have redrafted the wording of clause 14. I do not know whether you have seen it. It was shown to me and I am quite satisfied with it. I do not know whether it will also satisfy my colleagues but we could read it right now to determine whether it is a final version.

**The Chairman:** Please read the new version of clause 14.

**Senator Lapointe:** Yes.

**The Chairman:** Do you have it in both languages?

**Mr. Mathys:** Yes.

**Miss Dionne:**

«Le gouverneur en conseil sur recommandation du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, par décret, limiter l'immunité ou les privilèges prévus par la présente loi, s'il estime, dans le cas d'un État donné: a) qu'il dépasse ceux qui sont accordés par le droit de cet État; b) qu'ils sont supérieurs à ceux qu'exigent le traité, convention ou autres accords internationaux auxquels sont parties le Canada et cet autre État.»

**Le président:** Pourriez-vous me lire cet article, s'il-vous-plaît?

**M. Jewett:** La version anglaise est ainsi libellée:

14. The Governor in Council may, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, by order restrict any immunity or privileges under this Act in relation to a foreign state where, in the opinion of the Governor in Council, the immunity or privileges exceed those accorded by the law of that state, or those required by any treaty, convention or other international agreement to which that state and Canada are parties.

**Senator Asselin:** This version is quite acceptable.

**The Chairman:** I agree.

Et qu'avez-vous à dire au sujet des articles 4 et 9?

**M. du Plessis:** J'aimerais maintenant passer à l'alinéa 9(7)a). Dans la version française, il y est mentionné:

... s'il s'agit d'un organisme d'un État étranger;

Cela me semble un peu trop vague vu que la version anglaise stipule:

(a) where service of the document that originated the proceedings was made on an agency of the foreign state, ...

Il me semble y a avoir une légère contradiction entre ces deux expressions.

**Mlle Dionne:** Où est la contradiction?



[Text]

**Mr. du Plessis:** Subclause 9(7) paragraph (a) in the English version says:

(a) where service of the document that originated the proceedings was made on an agency of the foreign state, . . .

Then, if you look at the French version, it says:

. . . s'il s'agit d'un organisme d'un État étranger;

I am wondering if that is an accurate rendition and whether there is a real parallel between the two texts. The French words seem to be more general than the English words.

**Miss Dionne:** If a judgment is rendered against an agency of a foreign state, then the judgment is served on that agency. That is what the French version says.

**Mr. du Plessis:** Perhaps I should quote the complete English version. It states:

(a) where service of the document that originated the proceedings was made on an agency of the foreign state, in such manner as is ordered by the court;

Maintenant, en français:

«Une expédition du jugement rendu à la suite du défaut prévu au paragraphe (6) est signifié: a) selon le mode prescrit par le tribunal, s'il s'agit d'un organisme d'un État étranger;»

**Le sénateur Deschatelets:** A la clause 7, quand on parle d'une expédition de jugement, qu'est-ce que c'est, une expédition de jugement?

**Le sénateur Lapointe:** En anglais c'est une «certified copy». C'est une copie certifiée de jugement.

**Mlle Dionne:** C'est une copie certifiée conforme du jugement.

**Le sénateur Lapointe:** C'est la copie conforme?

**Mlle Dionne:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** C'est un jargon épouvantable. Cela signifie le jugement rendu à la suite du défaut; c'est cela que veut dire le mot «expédition».

**Mlle Dionne:** La signification, c'est le fait que le jugement est signifié.

**Le sénateur Asselin:** Vous pouvez, par exemple, signifier par les journaux . . .

**Mlle Dionne:** Le mot «expédition» veut dire: copie certifiée conforme.

**Le sénateur Asselin:** L'expédition, c'est la signification de la copie certifiée du jugement.

**Le sénateur Lapointe:** Pourquoi ne dit-on pas «copie certifiée», alors? Cela est beaucoup plus clair qu'«expédition». Ce sont des mots difficiles à comprendre.

**Mlle Dionne:** C'est un mot qui est utilisé très fréquemment en langage juridique. Par contre je peux mettre: «copie certifiée conforme». Je peux vous changer ce mot si vous le préférez.

[Traduction]

**M. du Plessis:** L'alinéa a) du paragraphe 9(7) de la version anglaise stipule:

(a) where service of the document that originated the proceedings was made on an agency of the foreign state, . . .

Tandis que la version française, elle, stipule:

. . . s'il s'agit d'un organisme d'un État étranger;

Je me demande alors si c'est une traduction exacte ou s'il existe un vrai parallèle entre les deux textes. Les termes français me semblent beaucoup plus généraux que les termes anglais.

**Mlle Dionne:** Si un jugement est rendu contre un organisme d'un État étranger, il est signifié à l'organisme. C'est ce que dit la version française.

**M. du Plessis:** Je devrais peut-être citer la version anglaise au complet. Elle stipule:

(a) where service of the document that originated the proceedings was made on an agency of the foreign state, in such manner as is ordered by the court;

And now in French:

«Une expédition du jugement rendu à la suite du défaut prévu au paragraphe (6) est signifié: a) selon le mode prescrit par le tribunal, s'il s'agit d'un organisme d'un État étranger;»

**Senator Deschatelets:** In the French version of subclause 7, the expression "expédition de jugement" is used. What does it mean exactly?

**Senator Lapointe:** In English, it is a certified copy. It is a certified copy of the judgment.

**Miss Dionne:** It is a certified copy of the judgment.

**Senator Lapointe:** So it is a certified copy?

**Miss Dionne:** Yes.

**Senator Lapointe:** What an awful jargon. The word "expédition" means a judgment filed against a foreign State for failure to do something.

**Miss Dionne:** And the "signification" means that the judgment was served.

**Senator Asselin:** So that you could serve notice through the newspapers, for example . . .

**Miss Dionne:** The word "expédition" means a true certified copy.

**Senator Asselin:** So "l'expédition" is the serving of the certified copy of the judgement.

**Senator Lapointe:** Then why does it not say "copie certifiée"? It would be much clearer that "expédition". These words are hard to understand.

**Miss Dionne:** It is a word that is used very often in the legal matters. But I could put "copie certifiée conforme". I can change that expression if you prefer.

*[Text]*

**Le sénateur Asselin:** En anglais, lorsque vous dites «shall be served», «served», en appliquant la procédure l'expression «served» veut dire «signifiée».

**Le sénateur Lapointe:** Une «copie signifiée».

**Le sénateur Deschatelets:** Nous vous laissons le soin d'essayer de trouver l'expression appropriée.

**Le sénateur Asselin:** Oui, mais je préférerais le mot «signifiée».

**Mlle Dionne:** «Signifiée», nous l'avons déjà: l'expédition est «signifiée».

**Le sénateur Deschatelets:** Nous, nous disons: «le jugement est signifiée».

**Mlle Dionne:** «Une copie certifiée conforme».

**Le sénateur Deschatelets:** Dans notre idée de jugement, c'est «la copie certifiée». A tout événement, nous vous laissons le soin d'arriver à un texte clair.

**Le sénateur Asselin:** Quant au mot «expédition», je ne l'aime pas.

**Le sénateur Lapointe:** «Une copie signifiée du jugement», c'est clair.

**The Chairman:** We are now dealing with technical points which the department can reword and send to us. We do not have to have it done now.

I had hoped we would be able to go through the bill clause by clause today, but I do not think we should. There will be another official meeting, but I do not think we will need the witnesses of the Department of Justice to be present if they send us the rewording of those clauses.

Dr. Strayer has agreed to send us the revisions, and we will plan on one more meeting where we can go through the bill clause by clause. It should be a short meeting, as it will be our fourth meeting on this bill. It would be preferable to have a meeting after the Senate adjourns, but I will advise you of the date.

I want to thank the officials from the Department of Justice and from the Department of External Affairs for the attention they have paid to what we have asked them to do, as usual.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Senator Asselin:** In English, you say "shall be served", "served", and in French, this means "signifiée".

**Senator Lapointe:** A "copie signifiée".

**Senator Deschatelets:** We leave it up to you to find the most appropriate expression.

**Senator Asselin:** Yes, but I prefer the term "signifiée".

**Miss Dionne:** We already have the word "signifiée": the "expédition" is "signifiée".

**Senator Deschatelets:** We would like to say: "le jugement est signifié".

**Miss Dionne:** "Une copie certifiée conforme".

**Senator Deschatelets:** When we talk about the judgement, it is the "copie certifiée". In any event, we leave it up to you to find a clear wording.

**Senator Asselin:** I do not like the word "expédition".

**Senator Lapointe:** It is clearer this way: "une copie signifiée du jugement".

**Le président:** Nous traitons maintenant d'aspects techniques que le ministère peut reprendre et nous transmettre. Nous n'avons pas à le faire maintenant.

J'espérais pouvoir revoir le projet de loi article par article aujourd'hui, mais je pense qu'il vaudrait mieux s'en abstenir. Il nous faudra fixer une autre réunion officielle, mais je ne pense pas que nous aurons besoin des témoins du ministère de la Justice s'ils nous envoient la refonte de ces articles.

M. Strayer se dit d'accord pour nous envoyer les révisions et nous fixerons une autre séance au cours de laquelle nous reverrons le projet de loi article par article. Ce devrait être une séance assez courte car ce sera la quatrième fois que nous nous rencontrons au sujet de ce projet de loi. Il serait préférable de nous rencontrer après l'ajournement du Sénat, mais je vous ferai part de la date.

J'aimerais remercier les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et ceux du ministère des Affaires extérieures pour leur collaboration qui nous a été, comme dans le passé, fort utile.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY, to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Justice:*

Mr. B. L. Strayer, Q.C., Assistant Deputy Minister, Public Law;  
Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section;  
Miss Andrée Dionne, Legislative Counsel, Legislation Section;  
Mr. Nelson Thurm, Legislative Counsel, Legislation Section.  
Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs.

### *Du Ministère de la Justice:*

M. B. L. Strayer, c.r., sous-ministre adjoint, Droit public;  
M. M. L. Jewett, directeur de la Section du droit constitutionnel et international;  
M<sup>lle</sup> Andrée Dionne, conseiller législatif, Section de la législation;  
M. Nelson Thurm, conseiller législatif, Section de la législation.  
M. F. A. Mathys, directeur, Direction des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques, Ministère des Affaires extérieures.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, May 21, 1981

Le jeudi 21 mai 1981

Issue No. 13

Fascicule n° 13

**proceedings on:**

Bill S-19, "An Act to provide  
for State Immunity in Canadian Courts"

**fascicule concernant:**

Bill S-19, «Loi portant sur l'immunité  
des États étrangers devant les tribunaux»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, February 11, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator van Roggen, seconded by the Honourable Senator Langlois, for the second reading of the Bill S-19, intituled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 février 1981:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, tendant à la deuxième lecture du Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 21, 1981  
(20)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz and Rousseau. (13)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

## Witnesses:

Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice;

Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs.

The Committee considered Bill S-19, intitled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts".

Upon motion of the Honourable Senator Deschatelets, it was *Agreed* that following the passage of the legislation, the Department of External Affairs, publish information, for the protection of Canadian public.

Upon motion of the Honourable Senator Deschatelets, it was *Resolved* that the Bill be reported with amendments.

At 10:20 a.m., the Committee proceeded to the other order of business, *in camera*.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

THURSDAY, MAY 21, 1981

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-19, intitled: "An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts", has in obedience to the order of reference of Wednesday, February 11, 1981, considered the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 2, Clause 2:* Strike out line 1 and substitute the following:

"political subdivision" means a province, state or other like political sub-

2. *Page 2, Clause 4:* Strike out lines 42 to 44 and substitute the following:

"step in proceedings before a court, other than an intervention or step to which paragraph (2)(c) does not apply, submits to the"

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 MAI 1981  
(20)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Flynn, Godfrey, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Lewis, Neiman, Nurgitz et Rousseau. (13)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

## Témoins:

M. M. L. Jewett, directeur, Section du droit constitutionnel et international, Ministère de la Justice;

M. F. A. Mathys, directeur, Division des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques, Ministère des Affaires extérieures.

Le Comité étudie le Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des états étrangers devant les tribunaux».

Sur motion de l'honorable sénateur Deschatelets, il est *convenu* que, suite à l'adoption de la mesure législative, le ministère des Affaires extérieures publie l'information pour la protection du public canadien.

Sur motion de l'honorable sénateur Deschatelets, *il est décidé* que l'on fasse rapport du Bill avec amendements.

A 10 h 20, le Comité entreprend à huis clos l'étude des autres travaux.

ATTESTÉ:

LE JEUDI 21 MAI 1981

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-19, intitulé: «Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 11 février 1981, examiné ledit Bill et en fait rapport avec les modifications suivantes:

1. *Page 2, article 2:* Substituer, aux lignes 1 et 2, ce qui suit:

«subdivision politiques» Toute province, tout état, ou tout autre subdivision politique similaire d'un État étranger à régime fédéral.

2. *Page 2, article 4:* Substituer, aux lignes 36 et 37, ce qui suit:

«tribunal qui s'opère soit par l'introduction d'une instance soit par l'intervention ou l'acte de procédure qui ne sont pas soustraits à l'application de l'alinéa 2c), vaut pour les»



3. *Page 5, Clause 9:* In the French version, strike out line 24 and substitute the following:

“si l’acte introductif d’instance a été signifié à l’organisme d’un État”.

4. *Page 6, Clause 11:* Strike out lines 29 to 35 and substitute the following:

“(2) Subject to subsection (3), property of an agency of a foreign state is not immune from attachment and execution and, in the case of an action in rem, from arrest, detention, seizure and forfeiture, for the purpose of satisfying a judgment of a court in any proceedings in respect of which the agency is not immune from the jurisdiction of the court by reason of any provision of this Act”.

5. *Page 7, Clause 11:* Strike out line 3 and substitute the following:

“that is held for its own account and is not used or intended for a commercial activity is immune”

6. *Page 8, Clause 14:* Strike out lines 9 to 25 and substitute the following:

“14. The Governor in Council may, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, by order restrict any immunity or privileges under this Act in relation to a foreign state where, in the opinion of the Governor in Council, the immunity or privileges exceed those accorded by the law of that state.”

Respectfully submitted,

3. *Page 5, article 9:* Substituer, à la ligne 24, ce qui suit:

«si l’acte introductif d’instance a été signifié à l’organisme d’un État»

4. *Page 6, article 11:* Substituer, aux lignes 33 à 35, ce qui suit:

«mise sous séquestre et confiscation en exécution du jugement d’un tribunal dans toute instance où les dispositions de la présente loi ne reconnaissent pas l’immunité de juridiction à ces organismes.»

5. *Page 7, article 11:* Substituer, aux lignes 1 à 4, ce qui suit:

«(4) Sous réserve du paragraphe (5), sont insaisissables les biens qu’une banque centrale ou une autorité monétaire étrangères détiennent pour leur propre compte et qui ne sont pas utilisés ou destinés à être utilisés dans le cadre d’une activité commerciale.»

6. *Page 8, article 14:* Substituer, aux lignes 5 à 16, ce qui suit:

«14. Le gouverneur en conseil, sur recommandation du secrétaire d’État aux Affaires extérieures, peut, par décret, limiter l’immunité ou les privilèges prévus par la présente loi, s’il estime, pour un État donné, qu’ils dépassent ceux qui sont accordés par le droit de cet État.»

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. CARL GOLDBERG

*Chairman*

## EVIDENCE

Thursday, May 21, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-19, to provide for State Immunity in Canadian Courts, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator H. Carl Goldenberg (*Chairman*) in the Chair.

**Le président:** Nous continuons aujourd'hui l'étude du bill S-19, *Loi portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux*. This is the fourth meeting of the committee on this bill. We have heard the representatives of the Department of Justice and the Department of External Affairs, and at the request of certain members of the committee we have had the expert evidence of Professor Jean Castel. I believe we have covered the bill substantially, subject to certain amendments which we have asked the Department of Justice to draft. Those amendments were distributed to the committee yesterday. I propose to read the amendments as drafted.

In clause 2, the proposal is that it be amended by striking out line 1 on page 2 and substituting the following:

"political subdivision" means a province, state or other like political sub-

And it goes on to the next line.

The next amendment is to clause 4. The proposal is that clause 4 be amended by striking out lines 42 to 44 on page 2 and substituting the following:

step in proceedings before a court, other than an intervention or step to which paragraph (2)(c) does not apply, submits to the

The next amendment is to the French version of clause 9.

Il est proposé que la version française de l'article 9 du projet de loi S-19 soit modifiée par substitution à la ligne 24, page 5, de ce qui suit:

Si l'acte introductif d'instance a été signifié à l'organisme d'un État

Clause 11 will be amended by striking out lines 29 to 35 on page 6 and substituting the following:

(2) Subject to subsection (3), property of an agency of a foreign state is not immune from attachment and execution and, in the case of an action *in rem*, from arrest, detention, seizure and forfeiture, for the purpose of satisfying a judgment of a court in any proceedings in respect of which the agency is not immune from the jurisdiction of the court by reason of any provision of this Act.

The second amendment to clause 11 would be the striking out of line 3 on page 7 and substituting the following:

that is held for its own account and is not used or intended for a commercial activity is immune

## TÉMOIGNAGES

Le jeudi 21 mai 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le Bill S-19 portant sur l'immunité des États étrangers devant les tribunaux, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur H. Carl Goldenberg (*président*) occupe le fauteuil.

**The Chairman:** We resume today our study of Bill S-19, *An Act to provide for State Immunity in Canadian Courts*. C'est la quatrième réunion que le comité consacre à ce projet de loi. Nous avons entendu les représentants du ministère de la Justice et du ministère des Affaires extérieures et, à la demande de certains membres du Comité, le témoignage d'un expert, le professeur Jean Castel. J'estime que nous avons étudié le projet de loi de façon approfondie, sous réserve de quelques modifications que nous avons demandé au ministère de la Justice de rédiger pour nous. Ces modifications ont été distribuées hier aux membres du Comité. Je propose d'en donner lecture.

A l'article 2 du projet de loi, on propose de remplacer les lignes 1 et 2 à la page 2 par ce qui suit:

«subdivision politique» Toute province, tout État, ou tout autre subdivision politique similaire d'un État étranger à régime fédéral.»

La modification suivante concerne l'article 4 du Bill. On propose que l'article 4 du projet de loi soit modifié en remplaçant les lignes 36 et 37, par ce qui suit:

«tribunal qui s'opère soit par l'introduction d'une instance soit par l'intervention ou l'acte de procédure qui ne sont pas soustraits à l'application de l'alinéa 2c), vaut pour les»

La modification suivante concerne la version française de l'article 9.

The proposal is that the French version of section 9 of Bill S-19 be amended by substituting the following at line 24, page 5:

Si l'acte introductif d'instance a été signifié à l'organisme d'un État

L'article 11 du projet de loi sera modifié en remplaçant les lignes 33 à 35 de la page 6 par ce qui suit:

mise sous séquestre et confiscation en exécution du jugement d'un tribunal dans toute instance où les dispositions de la présente loi ne reconnaissent pas l'immunité de juridiction à ces organismes.

L'article 11 du projet de loi serait en outre modifiée en remplaçant les lignes 1 à 4 à la page 7, par ce qui suit:

«(4) Sous réserve du paragraphe (5), sont insaisissables les biens qu'une banque centrale ou une autorité monétaire étrangères détiennent pour leur propre compte et qui

[Text]

That amendment is with reference to the Central Banks. The final change is in clause 14, striking out lines 9 to 25 on page 8 and substituting the following:

14. The Governor in Council may, on the recommendation of the Secretary of State for External Affairs, by order restrict any immunity or privileges under this Act in relation to a foreign state where, in the opinion of the Governor in Council, the immunity or privileges exceed those accorded by the law of that state.

Those are the amendments which we asked the Department of Justice to draft. There was a particular question raised several times by Senator Flynn with reference to leases. In the material distributed yesterday there is a letter from the Department of Justice addressed to Mr. du Plessis, our Law Clerk, which deals with that matter. Have you read the letter, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** No, I have not.

**The Chairman:** It was delivered with the amendments. Do you have it there?

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** I will give you a moment to read it over.

**Senator Flynn:** It is satisfactory. Of course, there is the problem that the same definition of what is commercial under common law may not apply under the Civil Code.

**Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice:** That is quite true, senator. We cannot say what will happen under the Civil Code, except that the experience has been that the courts have been much more willing.

**Senator Flynn:** There will have to be an adjustment there, which will come eventually, I am sure.

**The Chairman:** Are there any other comments on the amendments?

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I have here the *Ontario Law Reports*, second series, volume 30. It refers to the case, *Royal Bank of Canada versus Corriveau et al.* Are you familiar with that case?

**Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs:** Senator Neiman, I am very familiar with that case. In fact the department has been asked by the Embassy of Cuba to serve as middleman, so to speak, between Corriveau and the embassy. We have met with the two lawyers twice already with a view to reaching a satisfactory conclusion. As to the question of where the Royal Bank comes in, the sheriff for the county, in trying to execute a judgment of the court against the embassy, ran up against the problem of immunity. The Royal Bank then asked the court for a decision.

The court decided then, on the 17th of June, 1980—so it will soon be a year ago—that they could not on the spur of the moment decide the issue of immunity, so the money was turned in to the court rather than returned to Mr. Corriveau. That judgment has been appealed in the Supreme Court of

[Traduction]

ne sont pas utilisés ou destinés à être utilisés dans le cadre d'une activité commerciale.»

Cette modification concerne les banques centrales. La dernière modification se rapporte à l'article 14, où l'on remplacera les lignes 5 à 16 à la page 8, par ce qui suit:

«14. Le gouverneur en conseil, sur recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, peut, par décret, limiter l'immunité ou les privilèges prévus par la présente loi, s'il estime, pour un État donné, qu'ils dépassent ceux qui sont accordés par le droit de cet État.»

Voilà les modifications que nous demandons au ministère de la Justice de rédiger. Le sénateur Flynn a, à plusieurs reprises, posé une question au sujet des baux. Dans la documentation distribuée hier, vous trouverez une lettre du ministère de la Justice à M. du Plessis, notre légiste, qui s'occupe de cette question. Avez-vous lu la lettre, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le président:** Elle est parvenue avec les amendements. L'avez-vous?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Je vais vous donner quelques instants pour la lire.

**Le sénateur Flynn:** Elle est satisfaisante. Bien sûr, la définition de «commercial» en *common law* ne s'applique pas nécessairement en vertu du Code civil.

**M. M. L. Jewett, directeur, Section du droit constitutionnel et international, Ministère de la Justice:** C'est très vrai, sénateur. Nous ne pouvons dire ce qui se produira en vertu du Code civil sauf que l'expérience nous a prouvé que les tribunaux peuvent faire preuve de souplesse.

**Le sénateur Flynn:** Avec le temps, il faudra effectuer un ajustement, j'en suis certain.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires ou modifications?

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, j'ai en main les recueils de jurisprudence de l'Ontario, deuxième série, volume 30. Il y est fait mention de l'affaire *Royal Bank of Canada c. Corriveau et al.* Connaissez-vous cette affaire?

**M. F. A. Mathys, directeur, Division des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques, Ministère des Affaires extérieures:** Sénateur Neiman, je connais très bien cette affaire. En effet, l'ambassade de Cuba avait demandé au ministère d'agir comme intermédiaire, si je peux m'exprimer ainsi, entre Corriveau et l'ambassade. Nous avons déjà rencontré à deux reprises les deux avocats dans l'espoir d'en arriver à un règlement satisfaisant. Quant à la question de savoir quel rôle joue la Banque Royale, le shérif du comté qui a tenté d'exécuter contre l'ambassade un jugement de la cour, s'est heurté au problème de l'immunité. La Banque Royale a alors demandé au tribunal de rendre une décision.

Le 17 juin 1980, il y a bientôt un an, la cour a décidé qu'elle ne pouvait pas en si peu de temps trancher la question de l'immunité, et l'argent a été versé au tribunal plutôt que retourné à M. Corriveau. Ce jugement a été porté en appel devant la Cour suprême de l'Ontario à Toronto. Le juge



*[Text]*

Ontario in Toronto. Judge Cromarty decided in favour of the embassy, saying that the funds should be returned to the embassy.

However, Mr. Corriveau decided to appeal that judgment. So we are now in the appeal framework of this long, arduous, legal proceeding.

Apart from that, there is what I would consider a serious attempt on both sides to sit down and reach a settlement in this matter.

**Senator Neiman:** What we have here, then, is Mr. Justice Cromarty's judgment.

**Mr. Mathys:** That is correct.

**Senator Neiman:** Since the case is on appeal, I suppose in one sense it is not proper to discuss the matter further.

**Mr. Mathys:** That is right.

**Senator Neiman:** Could we have your opinion on whether you feel this proposed bill, with the changes you are proposing, will have any effect on some of the decisions coming forth.

**Mr. Mathys:** I believe so. In this particular case, subject of course to the interpretation the courts will want to give to each particular instance, I believe the embassy would not have been entitled to claim immunity, given the nature of the particular transaction or operation—that is, the lease.

However, this question does not dispose of the issue of execution of a judgment. In this particular case we are now in the execution phase of a judgment by default. In other words, the problem would have remained the same in one sense, except that Mr. Corriveau would have in his hands a judgment by a court which would have given him its reasons on the merits. That is, strictly speaking, a judgment by default.

**Senator Flynn:** Would this legislation cure similar cases in the future.

**Mr. Mathys:** I would not think so strictly speaking, because once you have a judgment you have to execute the judgment.

**Senator Flynn:** But there are provisions for execution here.

**Mr. Mathys:** But you could probably not execute against funds of the embassy or premises of the embassy, in any event, and this bill is not meant to cover that. Presumably, however, you could execute, should a particular state have any commercial assets in the country. Yes, you could.

**Senator Flynn:** Do you think this legislation would cure many problems, though?

**Mr. Mathys:** Well, foreign embassies have already begun asking us a number of questions, such as, "Where are we up to now?", and the like. But I would not expect too many problems on their side, because this is merely a reflection of the present definite trend in the western world, in any event, about state immunity. That is pretty clear.

**Senator Flynn:** It will be an interesting experience.

**Mr. Mathys:** It would be another one for the department, yes.

*[Traduction]*

Cromarty a décidé en faveur de l'ambassade en disant que les fonds devaient lui être retournés.

Cependant, M. Corriveau a décidé d'interjeter appel de cette décision. Nous attendons donc le dénouement de procédures juridiques longues et ardues.

A part cela, les deux parties font de grands efforts pour régler cette question.

**Le sénateur Neiman:** Nous avons donc ici la décision rendue par M. le juge Cromarty.

**M. Mathys:** C'est exact.

**Le sénateur Neiman:** Puisque l'affaire est en appel, j'imagine qu'il serait préférable de ne pas en discuter.

**M. Mathys:** C'est exact.

**Le sénateur Neiman:** Pouvez-vous nous dire si, à votre avis, ce projet de loi et les modifications que vous proposez, auront une incidence sur les décisions qui doivent être rendues.

**M. Mathys:** Je le crois. Dans ce cas particulier, sous réserve évidemment de l'interprétation que donneront les tribunaux, je crois que l'ambassade n'aurait pas dû pouvoir revendiquer l'immunité étant donné la nature de la transaction, à savoir le bail.

Cependant, cette question n'élimine pas le problème de l'exécution d'un jugement. En l'occurrence, il s'agit de l'exécution d'un jugement par défaut. Autrement dit, le problème serait resté entier, sauf que M. Corriveau aurait en mains une décision motivée du tribunal. Il s'agit donc, à strictement parler, d'un jugement par défaut.

**Le sénateur Flynn:** Ce projet de loi, ferait-il échec, dans l'avenir, à des cas semblables?

**M. Mathys:** Je ne le crois pas parce que dès qu'il y a un jugement, il doit être exécuté.

**Le sénateur Flynn:** Mais le projet de loi contient des dispositions concernant l'exécution.

**M. Mathys:** Mais vous ne pourriez probablement pas de toute façon exécuter le jugement contre les fonds ou les locaux de l'ambassade et le bill n'est pas censé résoudre ce problème. Cependant, vous pourriez, semble-t-il, procéder à l'exécution si un État donné avait des avoirs commerciaux au pays. Dans ce cas-là, vous pourriez le faire.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous que ce projet de loi réglerait beaucoup d'autres problèmes?

**M. Mathys:** Les ambassades étrangères ont déjà commencé à nous poser des questions: «Que va-t-il nous arriver maintenant?», etc. Mais je ne croirais pas qu'elles nous créeront beaucoup de difficultés puisque ce projet de loi correspond à une tendance actuelle des pays occidentaux en ce qui a trait à l'immunité des États. C'est très clair.

**Le sénateur Flynn:** Ce sera une expérience intéressante.

**M. Mathys:** Une de plus pour le ministère, oui.

[Text]

**The Chairman:** Are there any other comments on the bill? Does the committee want to go through the bill clause by clause? Personally I don't think it is necessary.

**Senator Flynn:** We have done that already.

**Senator Deschatelets:** We are happy with these amendments, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Very well.

**Senator Deschatelets:** Before you proceed to consideration of the bill, Mr. Chairman, may I pose a question in French.

**The Chairman:** You certainly may.

**Le sénateur Deschatelets:** Ce projet de loi répond à un besoin. Je me demande si le ministère des Affaires extérieures ne pourrait pas, à la suite de l'adoption de ce projet de loi, s'il est adopté par les Chambres, voir à ce qu'une publicité soit faite. Nous avons au pays des associations de contracteurs et des gens qui sont susceptibles de faire affaires avec les ambassades. Des problèmes sont déjà survenus dans le passé. Ce projet de loi répond à certains besoins de ces associations d'hommes d'affaires, d'opérateurs et de contracteurs. Ces gens doivent être mis au courant. Nous pourrions leur conseiller, lorsqu'ils transigent tout contrat avec des ambassades étrangères, de voir à ce que, à l'avenir, l'ambassade renonce à l'immunité, si c'est possible, dans tout cas qui sera fait. Il faudrait attirer leur attention sur ce projet de loi qui est fait, en fin de compte, pour leur protection.

Serait-il possible au ministère des Affaires extérieures, si ce projet de loi est adopté, de voir à ce qu'une telle publicité soit faite, afin que ces gens soient mis au courant.

**M. Mathys:** Sénateur Deschatelets, certainement, nous déciderons, avec le ministère de la Justice, quelles associations peuvent être approchées. Les associations de barreau des provinces me viennent tout de suite à l'idée. Mais aussi, comme vous le mentionnez, pour protéger les intérêts des Canadiens, il y aurait aussi les associations des manufacturiers canadiens et autres semblables associations. Effectivement, lorsque le bill deviendra loi, nous verrons à ce que ce genre de distribution soit faite. C'est ce à quoi vous vous référez, lorsque vous parlez de publicité.

**Mr. Jewett:** I might also mention, Senator Deschatelets, that I am involved with the Canadian Council on International Law, which in its fall sessions this year, marking its tenth anniversary, will be dealing with problems of international law and the practitioner, and one of the main sessions will be dealing with state immunity, and the problems arising therefrom will obviously be dealt with in some considerable measure. We expect to publish those proceedings as well.

**Senator Deschatelets:** Thank you.

**The Chairman:** If it is agreed that it is not necessary, having regard to the study which has already been made, to go through this bill clause by clause, I take it that I can report the bill as amended. Will somebody move that.

**Senator Deschatelets:** I so move.

[Traduction]

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires au sujet du projet de loi? Le Comité veut-il reprendre le projet de loi article par article? Pour ma part, je ne crois pas que ce soit nécessaire.

**Le sénateur Flynn:** Nous l'avons déjà fait.

**Le sénateur Deschatelets:** Nous sommes satisfaits de ces amendements, monsieur le président.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Deschatelets:** Avant que nous ne passions à l'étude du projet de loi, monsieur le président, puis-je poser une question en français.

**Le président:** Certainement.

**Senator Deschatelets:** This bill answers a need. I wonder if the Department of External Affairs could, following the adoption of this bill, if it is carried in both Houses, ensure that publicity be given to the matter. There are in this country contracting associations and people who are likely to do business with embassies. Problems have already occurred in the past. This bill answers certain needs of associations of businessmen, operators and contractors. These people must be informed. We could advise them, when they sign contracts with foreign embassies, to ensure that in the future, the embassy forgo immunity, if at all possible. They must be made aware of this bill whose purpose is in fact to protect them.

Would it be possible for the Department of External Affairs to see that publicity is made to inform these people should the bill be adopted.

**Mr. Mathys:** Senator Deschatelets, we will certainly decide with the Department of Justice which associations should be informed. I think automatically of the Provincial Bar associations. But, as you mention, in order to protect the interests of Canadians, we will also have to contact the associations of Canadian manufacturers and other associations. In fact, when the bill becomes law, we will see that such distribution is made. I think that is what you mean when you speak of publicity.

**M. Jewett:** Je pourrais aussi mentionner, sénateur Deschatelets, que je participe au Conseil canadien du droit international qui, lors des séances d'automne de cette année, marquant son dixième anniversaire, traitera des problèmes de droit international et l'animateur d'une des principales séances parlera de la question de l'immunité des États et des problèmes qui en découlent. Nous prévoyons aussi publier les délibérations.

**Le sénateur Deschatelets:** Merci.

**Le président:** Si vous convenez, étant donné l'étude qui a déjà été faite du projet de loi, qu'il n'est pas nécessaire d'en reprendre le texte article par article, je peux donc faire rapport du projet de loi tel que modifié. Qui le propose?

**Le sénateur Deschatelets:** Je le propose.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Senator Deschatelets. I shall proceed accordingly.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

**Le président:** Merci, sénateur Deschatelets. Je le ferai donc.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. M. L. Jewett, Director, Constitutional and International Law Section, Department of Justice;

Mr. F. A. Mathys, Director, Legal Advisory Division, Bureau of Legal Affairs, Department of External Affairs.

M. M. L. Jewett, directeur de la Section du droit constitutionnel et international, Ministère de la Justice;

M. F. A. Mathys, directeur de la Division des consultations juridiques, Bureau des affaires juridiques, Ministère des Affaires extérieures.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, June 23, 1981 ★

JUL 23 1981

★ Le mardi 23 juin 1981

Issue No. 14

Fascicule n° 14

**Complete proceedings on:**

**Seul et unique fascicule concernant:**

Bill S-20, "An Act to revive Ontario News Company, Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act"

Bill S-20, «Loi reconstituant la société Ontario News Company, Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes»

Bill S-21, "An Act to revive G.A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act"

Bill S-21, «Loi reconstituant la société G.A. Barber & Sons Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes»

Bill S-22, "An Act to revive Eastern Diversified Company Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act"

Bill S-22, «Loi reconstituant la société Eastern Diversified Company Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Monday, 22nd June, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill S-20, intituled: "An Act to revive Ontario News Company, Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C.:

That Rule 95 be suspended with respect to the Bill S-20, intituled: "An Act to revive Ontario News Company Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act".

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill S-21, intituled: "An Act to revive G.A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C.:

That Rule 95 be suspended with respect to the Bill S-21, intituled: "An Act to revive G.A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act".

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 22 juin 1981:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le Bill S-20, intitulé: «Loi reconstituant la société Ontario News Company Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P.,

Que l'application de l'article 95 du Règlement soit suspendue à l'égard du Bill S-20, intitulé: «Loi reconstituant la société Ontario News Company Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le Bill S-21, intitulé: «Loi reconstituant la société G.A. Barber & Sons Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P.,

Que l'application de l'article 95 du Règlement soit suspendue à l'égard du Bill S-21, intitulé: «Loi reconstituant la société G.A. Barber & Sons Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes».



The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill S-22, intituled: "An Act to revive Eastern Diversified Company Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McIlraith, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Connolly, P.C.:

That Rule 95 be suspended with respect to the Bill S-22, intituled: "An Act to revive Eastern Diversified Company Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act".

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le Bill S-22, intitulé: «Loi reconstituant la société Eastern Diversified Company Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat.

L'honorable sénateur McIlraith, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Connolly, C.P.,

Que l'application de l'article 95 du Règlement soit suspendue à l'égard du Bill S-22, intitulé: «Loi reconstituant la société Eastern Diversified Company Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes».

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 23, 1981  
(23)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:10 p.m., the Honourable Richard A. Donahoe, Deputy Chairman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Deschatelets, Donahoe, Langlois, Lapointe and Neiman. (6)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator McIlraith. (1)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

## Witnesses:

Mr. Michael Pace, (Bill S-20) Counsel for the Petitioner;  
Mr. Georges H. Robichon, (Bill S-21) Counsel for the Petitioner;  
Mr. James Holmes, (Bill S-22) Counsel for the Petitioner;  
and  
Mr. R. Digby Viets, Chief,  
Legal Division,  
Corporations Branch,  
Department of Consumer and  
Corporate Affairs.

The Committee considered Bill S-20, intituled: "An Act to revive Ontario News Company, Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act"; Bill S-21, intituled: "An Act to revive G.A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", and Bill S-22, intituled: "An Act to revive Eastern Diversified Company Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act".

The Counsel for each Petitioner made an opening statement and answered questions.

Upon motions duly put it was *Resolved* to report the said Bills without amendment.

At 4:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 JUIN 1981  
(23)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de l'honorable Richard A. Donahoe (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Deschatelets, Donahoe, Langlois, Lapointe et Neiman. (6)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur McIlraith. (1)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

## Témoins:

M. Michael Pace, (Bill S-20) conseiller du pétitionnaire;  
M. Georges H. Robichon, (Bill S-21) conseiller du pétitionnaire;  
M. James Holmes, (Bill S-22) conseiller du pétitionnaire; et  
M. R. Digby Viets, chef  
de la Division du contentieux,  
Direction des corporations,  
Ministère de la consommation et des corporations.

Le Comité étudie le Bill S-20 intitulé: «Loi reconstituant la société Ontario News Company, Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes»; le Bill S-21 intitulé: «Loi reconstituant la société G.A. Barber & Sons Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes»; et le Bill S-22, intitulé: «Loi reconstituant la société Eastern Diversified Company Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes».

Le conseiller de chaque pétitionnaire fait une déclaration préliminaire et répond ensuite aux questions.

Sur motions dûment mises aux voix, il est *décidé* de faire rapport desdits bills sans amendement.

A 16 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Monday, June 29, 1981

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which has been referred the Bill S-20, intituled: "An Act to revive Ontario News Company, Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", has, in obedience to the order of reference of Monday, June 22, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Monday, June 29, 1981

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which has been referred the Bill S-21, intituled: "An Act to revive G.A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", has, in obedience to the order of reference of Monday, June 22, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Monday, June 29, 1981

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which has been referred the Bill S-22, intituled: "An Act to revive Eastern Diversified Company Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", has, in obedience to the order of reference of Monday, June 22, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le lundi 29 juin 1981

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-20, intitulé: «Loi reconstituant la société Ontario News Company, Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», a, conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1981, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le lundi 29 juin 1981

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-21, intitulé: «Loi reconstituant la société G.A. Barber & Sons Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», a, conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1981, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le lundi 29 juin 1981

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-22, intitulé: «Loi reconstituant la société Eastern Diversified Company Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», a, conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1981, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

Richard Donahoe

*Deputy Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 23, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred

Bill S-20, to revive Ontario News Company, Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act

Bill S-21, to revive G. A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act and

Bill S-22, to revive Eastern Diversified Company Ltd. and to provide for its continuance under the Canada Business Corporation Act

met this day at 4:10 p.m. to give consideration to the said bills.

**Senator Richard A. Donahoe** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, this meeting of the committee is called for the purpose of considering three bills, namely, S-20, S-21 and S-22. These three bills are all similar in nature and purport to do the same thing, that is to say, revive certain companies that by the operation of some of our statutes have found themselves dissolved without their knowledge. They have continued to operate, and now seek to be revived and given the opportunity to comply with the requirements so that they may continue to operate legally.

I have been provided with the names of those persons who are appearing in respect of the bills. I think perhaps the simplest thing might be to call on the witness in each case who is to give us a brief outline of why the statute is before us, and what is expected of us. I will begin by calling upon Mr. Michael Pace, who is the solicitor in respect of the Ontario News Company, which is the corporation whose revival is provided for in Bill S-20.

Mr. Pace, would you be good enough to give us a brief outline of the circumstances that caused this bill to be in front of us?

**Mr. Michael Pace, Solicitor for Ontario News Company, Limited:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, the purpose of this bill is to revive Ontario News Company, Limited, a corporation which was incorporated in 1930 by letters patent, and subsequently dissolved in 1967, due to an oversight by the officers of the company in not filing annual summaries with the Department of the Secretary of State.

If the company had not been dissolved it would have been required, under the Canada Business Corporations Act, to apply on or before December 15, 1980, for a certificate of continuance under that act, and since failure to do so would have resulted in the dissolution of the company, this bill must also authorize the continuance of Ontario News Company, Limited under the Canada Business Corporations Act, which is, as you may or may not know, the new federal act governing federal corporations.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 juin 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, se réunit aujourd'hui à 16 h 10 pour étudier les projets de loi

S-20, reconstituant la société Ontario News Company, Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes

S-21 reconstituant la société G. A. Barber & Sons Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, et

S-22 reconstituant la société Eastern Diversified Company Ltd. et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

**Le sénateur Richard A. Donahoe** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, cette séance du Comité a pour but d'étudier trois projets de loi, S-20, S-21 et S-22. Ils portent sur des questions semblables, c'est-à-dire la reconstitution de certaines sociétés qui en application de nos lois, ont été dissoutes sans qu'elles le sachent. Elles ont continué à fonctionner et cherchent maintenant à être reconstituées et à se conformer aux exigences de la loi afin de pouvoir continuer à fonctionner légalement.

On m'a donné les noms des personnes qui comparaissent à propos de ces projets de loi. Je crois que la chose la plus simple serait peut-être d'appeler les témoins dans chaque cas pour qu'ils nous donnent un bref aperçu de la raison d'être de ces projets de loi et ce que l'on attend de nous. Je commencerai donc par M. Michael Pace, qui est l'avocat de l'*Ontario News Company*, société dont la reconstitution fait l'objet du projet de loi S-20.

Monsieur Pace: Auriez-vous l'obligeance de nous donner un bref aperçu des circonstances qui ont donné naissance au projet de loi que nous avons devant nous?

**M. Michael Pace, Avocat de l'Ontario News Company, Limited:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, ce projet de loi a pour but de reconstituer l'*Ontario News Company, Limited*, société qui a été en société constituée en 1930 par lettres patentes et ultérieurement dissoute en 1967, parce que les administrateurs de la société ont omis de déposer leur sommaire annuel au Secrétaire d'État.

Si la Compagnie n'avait pas été dissoute, elle aurait dû, en conformité de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes, faire parvenir, au plus tard le 15 décembre 1980, une demande de certificat de prorogation, et comme en omettant de le faire, elle aurait été dissoute, ce projet de loi doit aussi autoriser la prorogation de l'*Ontario News Company, Limited* aux termes de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes qui est, comme vous le savez sans doute, la nouvelle loi régissant les sociétés fédérales.

## [Text]

You will note, from the bill, that the company will be given three months after the coming into force of this act, to make application for a certificate of continuance under the Canada Business Corporations Act.

I will briefly set out the history of the company and the facts leading up to its dissolution.

Ontario News Company, Limited has its principal office in the city of Toronto, and was incorporated on April 7, 1930 by letters patent, issued under the old Companies Act. The company carried on business as a distributor of publications. In November, 1980, it was discovered by the law firm by which I am employed, and which acts for the petitioner, Edward J. Dickson, that in attempting to file the documents necessary to continue the company under the Canada Business Corporations Act the company had been dissolved in June, 1967 for failure to file annual summaries with the Department of the Secretary of State for three consecutive years, namely, 1964, 1965 and 1966.

A notice was published in the *Canada Gazette* on June 11, 1966, advising the company of its failure to file annual summaries and stating that the company would be dissolved unless, within one year of the publication of the notice, the company filed the summaries for the three years in respect of which it was in default. Notices were sent to the company at its office at 60 Mutual Street, Toronto, advising of its default in filing annual summaries. Inadvertently the default was never rectified and the company was dissolved on June 24, 1967.

The officers of the company, unaware of the issuance of the dissolution order, continued to carry on the business of the company as if it had not been dissolved. It will not be possible to continue to carry on the business of the company unless the Parliament of Canada passes an act to the effect that the company is revived and is deemed not to have been dissolved, and that the company may apply for a certificate of continuance under the Canada Business Corporations Act.

Mr. Chairman, that is my summary.

**Senator McIlraith:** I take it that the company has been carrying on business during the interval?

**Mr. Pace:** That is right, although it has not been an active business. Basically, in 1963 the company stopped carrying on active business but still had substantial assets on its books. It had always been intended by Mr. Dickson, the principal of the company, that his son would use this company as a vehicle for getting into the publishing business. In fact, this is why we are most anxious to have the company revived, because his son is now anxious to enter the publishing business.

**Senator McIlraith:** You are really asking to have the company revived for the purpose of making application for a certificate of continuance?

**Mr. Pace:** Indeed.

**Senator Neiman:** Was it only for a three-year period after the dissolution, that the company was required under law to file annual return.

**Mr. Pace:** It is always a requirement of a federal company to file annual returns.

## [Traduction]

Vous remarquerez d'après le projet de loi que la société aura trois mois, à partir de l'adoption de cette loi, pour présenter sa demande de certificat aux termes de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes.

Je vais vous donner brièvement l'historique de la société et les faits qui ont amené sa dissolution.

La société Ontario News Company, Limited a son siège à Toronto et a été constituée en société le 7 avril 1930 par lettres patentes, émises en vertu de l'ancienne Loi sur les compagnies. C'est une maison d'édition. En novembre 1980 le bureau d'avocat pour lequel je travaille, et qui agit au nom du requérant, M. Edward J. Dickson, a découvert au moment de déposer les documents nécessaires au nom de la Compagnie, qu'aux termes de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes, celle-ci avait été dissoute en juin 1967 pour n'avoir pas déposé son sommaire annuel au Secrétariat d'État pendant trois années consécutives, 1964, 1965 et 1966.

Dans la Gazette du Canada du 11 juin 1966 a été publié un avis déclarant que la Compagnie serait dissoute si elle ne déposait pas, dans le délai d'un an suivant la publication de l'avis, les sommaires concernant les trois années pour lesquelles ce dépôt n'avait pas été fait. Des avis ont été envoyés au siège de la Compagnie, 60, rue Mutual, Toronto, l'avisant de son défaut de dépôt des sommaires annuels. Par inadvertance, cette mission n'a jamais été rectifiée et la Compagnie a été dissoute le 24 juin 1967.

Les administrateurs de la Compagnie, n'étant pas au courant de l'ordre de dissolution, ont continué à le gérer comme si elle n'avait pas été dissoute. Or, il ne lui sera plus possible de fonctionner à moins que le Parlement du Canada n'adopte une loi la reconstituant et stipulant qu'elle est réputé ne pas avoir été dissoute, et qu'elle peut demander un certificat de prorogation aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Monsieur le président, voilà mon exposé.

**Le sénateur McIlraith:** Je suppose que la Compagnie a continué à fonctionner dans l'intervalle?

**M. Pace:** C'est juste, même si son activité n'était pas très grande. Fondamentalement, en 1963 la Compagnie a cessé ses activités commerciales, mais elle a encore dans ses livres un actif d'un montant considérable. M. Dickson, principal actionnaire de la Compagnie, a toujours pensé que son fils s'en servirait pour ce lancer dans l'édition. En fait, c'est pourquoi nous ferons beaucoup à ce que la Compagnie, soit reconstituée parce que son fils s'intéresse beaucoup maintenant au commerce de l'édition.

**Le sénateur McIlraith:** En réalité vous demandez que la Compagnie soit reconstituée en vue d'obtenir un certificat de prorogation?

**M. Pace:** C'est cela.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je poser une question par simple curiosité? La Compagnie devait-elle déposer des sommaires annuels seulement pour une période de trois ans à partir de la dissolution? Pouvait-elle le faire?

**M. Pace:** C'est une exigence de la loi fédérale qu'une compagnie dépose des sommaires annuels.



[Text]

**Senator Neiman:** You have said that the company did not file for three years, but in fact it has not filed since some time in the 1960s. Therefore, it did not file for 15 or 20 years.

**Mr. Pace:** After the company was dissolved, it could not file returns in any event.

**Senator Neiman:** However, that was not quite clear from the statement.

**Senator Lapointe:** After the company was dissolved, could it operate?

**Mr. Pace:** The company did operate as if it had never been dissolved, but legally it did not exist. One of the aspects of the bill is to give retroactive effect to both the rights and the obligations of the company so that it has a continuous life during the 17-year period of dissolution.

**Senator Lapointe:** How can a company neglect to do what is has to do for three years in a row?

**Mr. Pace:** The internal organization of the company was not everything it should have been. At the time that annual summaries were sent to the 60 Mutual Street address, they somehow became lost in the shuffle. It was inadvertent, and I think I can say categorically—and Mr. Dickson would quickly agree—that the administration of the company has changed substantially since that time.

**Senator Neiman:** Did the company not have to file income tax returns or any other kind of corporate return?

**Mr. Pace:** It did not in the period subsequent to 1963 because, while it had assets, it was not carrying on an active business as such.

**Senator Bosa:** How big is the company? How many officers does it have? How many people does it employ?

**Mr. Pace:** It does not employ any people. The company has four directors, five shareholders and a number of officers who are directors.

**Senator Neiman:** The company has simply been dormant?

**Mr. Pace:** It has basically been dormant and is about to become active if we can get a continuance so that it can become a publishing company again.

**The Deputy Chairman:** I believe our obligation is to verify that what is contained in the bill itself are the facts. Mr. Pace, you have in effect outlined for us all of the facts as they appear in the preamble to the bill itself. Unless there are any further questions, I would invite your decision on what our action should be.

**Senator Bosa:** I move that the Chairman reports the bill without amendment.

Motion agreed to.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Vous avez dit que la Compagnie ne l'avait pas fait pendant trois ans, mais qu'en fait, elle n'avait pas déposé de sommaire depuis les années 1960. Par conséquent, cela fait depuis quinze ou vingt ans.

**M. Pace:** Après que la Compagnie a été dissoute, elle ne pouvait pas déposer de sommaire de toute façon.

**Le sénateur Neiman:** Cependant, ce n'était pas clair dans la déclaration.

**Le sénateur Lapointe:** Après que la Compagnie a été dissoute, pouvait-elle continuer à fonctionner?

**M. Pace:** La Compagnie a fonctionné comme si elle n'avait jamais été dissoute, mais du point de vue légal, elle n'existait plus. Un des aspects du projet de loi est de donner un effet rétroactif à la fois aux droits et aux obligations de la Compagnie pour qu'elle soit censée avoir continué d'exister durant cette période de dissolution de 17 ans.

**Le sénateur Lapointe:** Comment une compagnie peut-elle négliger de faire ce qu'elle a à faire pendant trois années de suite?

**M. Pace:** L'organisation interne de la Compagnie n'était pas ce qu'elle aurait dû être. Au moment où les sommaires annuels ont été envoyés à l'adresse 60, rue Mutual, ils se sont perdus. C'était par inadvertance et je crois pouvoir affirmer catégoriquement—et M. Dickson serait certainement d'accord—que l'administration de la Compagnie a changé considérablement depuis cette époque.

**Le sénateur Neiman:** La Compagnie ne devait-elle pas déposer des rapports d'impôts ou toute autre déclaration en tant que société?

**M. Pace:** Elle ne l'a pas fait après 1963 parce que, même si elle avait un actif, elle n'exploitait pas un commerce comme tel.

**Le sénateur Bosa:** De quel genre de compagnie s'agit-il? Combien d'agents y a-t-il? Combien de personnes emploie-t-elle?

**M. Pace:** Elle n'emploie personne. La Compagnie a quatre directeurs, cinq actionnaires et un certain nombre de cadres qui en sont les directeurs.

**Le sénateur Neiman:** La Compagnie a simplement été inactive?

**M. Pace:** Elle a fondamentalement été inactive et elle va redevenir active si nous pouvons obtenir une prorogation pour qu'elle fonctionne à nouveau comme société d'édition.

**Le vice-président:** A mon avis, nous avons l'obligation de vérifier que le projet de loi expose bien les faits. Monsieur Pace, vous avez décrit pour nous tous ceux qui figurent dans le préambule du projet de loi. A moins qu'il n'y ait d'autres questions, je vous inviterai à prendre une décision sur les mesures à adopter.

**Le sénateur Bosa:** Je propose l'adoption du projet de loi sans modification.

Adopté.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Pace. The Second bill before us is Bill S-21, to revive G. A. Barber & Sons Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act. The solicitor appearing on behalf of this corporation is Mr. Georges Robichon.

Mr. Robichon, will you follow the example set by Mr. Pace and give us a brief outline of the circumstances?

**Mr. Georges H. Robichon, Solicitor, G. A. Barber & Sons Limited:** Thank you, Mr. Chairman, I will.

Our company is largely in the same situation as the one which preceded us. It is a company that was incorporated on December 30, 1946, and was dissolved in 1979 for failing to file returns from 1975 onward. The reasons for the failure to file returns, which I will place before you today, are unfortunate ones that relate to the fact that the company is not an operating company but is in fact a holding company whose sole assets are two mortgages. Nevertheless, they are mortgages of not unsubstantial value.

The returns were forwarded by the department to Mr. Barber, the petitioner who is with us today, and to other shareholders in the corporation. However, for any number of reasons the returns were simply not filed. As such, the company was dissolved. When we were instructed to proceed and file articles of continuance last December, it became apparent that the company simply did not exist any more. We are before you today to seek to have the company revived so that we can proceed to file articles of continuance, which in fact have been filed with the Department of Consumer and Corporate Affairs and are being held pending Parliament's dealing with this bill.

The petitioner, Mr. Barber, is with me today, but if I may, Mr. Chairman, I will just go over briefly the points in the petition that are incorporated in the bill.

As I indicated, the company was incorporated in 1946 under the old Companies Act. The filings were regular right up to 1974, and it is from 1975 onward that no annual returns have been filed. The notice of intention to dissolve the company appeared in the *Canada Gazette* on April 23, 1977.

**The Deputy Chairman:** Had there been some change in the operation or management of the company at that point?

**Mr. Robichon:** There had, sir. The company was incorporated as an operating company in the air conditioning field when it was incorporated in 1946. It became strictly a holding company some time later when the assets of the operating end of it were transferred to another corporation. Since 1975—in fact, before 1975—it has really been entirely a holding company whose two assets are mortgages against land in Richmond Hill, Ontario.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, not all of us have a legal background and when we are presented with a bill of this sort we are perhaps not as acquainted as we ought to be with the mechanics of adopting such a bill. Should we perhaps have the opinion of the Law Clerk?

[Traduction]

**Le vice-président:** Merci, monsieur Pace. Le deuxième bill qui nous est soumis est le Bill S-21, sur la reconstitution de la société G. A. Barber & Sons Limited et sa prorogation en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Maître Georges Robichon, représente cette société, dont il est le conseiller juridique.

M. Robichon, à l'exemple de M. Pace, voulez-vous nous résumer brièvement la situation?

**M. Georges H. Robichon, conseiller juridique de la Société G. A. Barber & Sons Limited:** Merci, monsieur le Président.

Notre société est à peu près dans la même situation que celle qui vient de témoigner. Il s'agit d'une firme constituée juridiquement le 30 décembre 1946 et dissoute en 1979 pour n'avoir pas présenté de sommaires, depuis 1975. Cette situation regrettable, dont je vous expliquerai les causes, aujourd'hui, vient de ce que notre firme n'est pas une société d'exploitation, mais une société de portefeuille qui, pour seul actif, possède deux hypothèques, qui ont cependant une certaine valeur.

Le Ministère a envoyé des demandes de renseignements à M. Barber, le pétitionnaire qui est ici aujourd'hui, et à d'autres actionnaires de la société. Cependant, ces renseignements n'ayant tout simplement pas été fournis pour un certain nombre de raisons, la société a été dissoute. Lorsqu'on nous a indiqué que nous devions faire une demande de prorogation, en décembre dernier, il est devenu évident que la société n'existait tout simplement plus. Nous vous demandons aujourd'hui de reconstituer la société, afin que nous puissions présenter une demande de prorogation; en fait, nous en avons déjà soumis une au ministère de la Consommation et des Corporations, qui attend maintenant la décision du Parlement au sujet de ce bill.

Monsieur Barber, le pétitionnaire, est avec moi aujourd'hui, mais vous me permettez, M. le Président, de résumer brièvement les points de la pétition inclus dans ce bill.

Comme je l'ai indiqué, la société a été constituée juridiquement en 1946, en vertu de l'ancienne Loi des compagnies. Elle a envoyé ses sommaires régulièrement, jusqu'en 1974, et c'est depuis 1975 qu'elle a cessé de le faire. L'avis d'intention de dissoudre la société a paru dans la *Gazette du Canada*, le 23 avril 1977.

**Le vice-président:** La société avait-elle apporté, à cette époque, des changements à son mode d'exploitation ou à sa gestion?

**M. Robichon:** Oui, monsieur. En 1946, la société avait été constituée juridiquement comme société d'exploitation dans le domaine du conditionnement de l'air. Elle est devenue société de portefeuille un peu plus tard, lorsque l'actif du secteur opérationnel a été transféré à une autre société. Depuis 1975, et en fait même avant, ce n'est en réalité qu'une société de portefeuille dont l'actif se compose de deux hypothèques sur des terrains situés à Richmond Hill, en Ontario.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, nous n'avons pas tous des connaissances juridiques, et lorsqu'on nous présente des bills de ce genre, nous ne sommes peut-être pas assez au courant des mécanismes régissant leur adoption. Il serait peut-être bon que nous connaissions l'opinion du légiste.

[Text]

**The Deputy Chairman:** In effect we have that in this case because the bill itself is the product of the Law Clerk, who has prepared it based on the petitions that have come forward. In effect, when we have this proposition put before us, we have it put before us with the undertaking of the Law Clerk that everything in it is in order and that it would be appropriate for us to take the required action, senator.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I think Senator Bosa is probably right that it would be helpful for the record to have a brief statement from our Law Clerk.

**The Deputy Chairman:** Well, you realize that I am the Deputy Chairman of the committee and you know that I had no knowledge of the fact that these bills were to be introduced or even considered until I arrived in the Senate last evening. So we are here on short notice. I had intended to begin my remarks by thinking all of you for being here and making a quorum possible, because it has been a rather short interval between the introduction of the bill and this meeting. Consequently, I have had little time to consider what might be the best way of dealing with the matter and so we have simply dealt with it according to the exigencies of the situation.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, it disturbs me a little to hear you say that you are not as fully acquainted with the matter yourself as you might be, because, primarily, I have supported this measure on the basis of the confidence I have in you.

**The Deputy Chairman:** Your confidence is well placed, Senator Bosa, because, although I have had little opportunity to study the measure, I have taken the trouble to ascertain for myself whether or not it is appropriate, and I may say that Bill S-21 is of a type that this committee has dealt with on previous occasions, on some of which I was acting as chairman of the committee. Perhaps for that reason I was able to make what you might call a quick study, senator. I think you can rely on it that you are on good ground when you follow me.

**Senator Bosa:** Having heard that, I will be pleased to move that we report the bill without amendment.

Motion agreed to.

**The Deputy Chairman:** Thank you. Honourable senators, with us this afternoon to answer questions with respect to Bill S-22 are Mr. Philipp Shugar, solicitor, and Mr. James Holmes, counsel for Mr. Carl Freyer, the petitioner.

I understand Mr. Holmes is prepared to make some opening remarks.

**Mr. James Holmes, Counsel for the Petitioner:** Mr. Chairman, this petition is remarkably like the other you have dealt with so far. Perhaps you will forgive me, however, if I recite the facts set out in the petition simply for the purposes of the record.

The charter of this company was cancelled with effect from the 17th March, 1979. The purpose of the bill is to revive the company. The company was incorporated by Letters Patent issued under the Canada Corporations Act on November 2, 1972, for objects generally appropriate to manufacturing and dealing in packaging materials. The company is and has been

[Traduction]

**Le vice-président:** En fait, nous connaissons déjà son opinion, puisque c'est lui qui a préparé le bill, en se fondant sur la pétition qui lui a été soumise. Lorsque nous avons pris connaissance de cette proposition, le légiste nous a garanti que tout était en ordre, et que nous pouvions autoriser sans crainte la mesure demandée.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je pense que le sénateur Bosa a raison de dire qu'il serait bon, à toutes fins utiles, que notre légiste nous fasse un bref exposé sur la question.

**Le vice-président:** Vous comprendrez que je ne suis que vice-président du Comité, et que je ne savais pas que ces bills seraient déposés, ni même étudiés, jusqu'à mon arrivée au Sénat, hier soir. Le préavis est donc très court. J'avais d'ailleurs pensé commencer mes remarques en vous remerciant tous d'être ici et de rendre le quorum possible, parce que la réunion suit de très peu le dépôt du bill. Par conséquent, j'ai eu peu de temps pour étudier la meilleure façon de traiter la question, de sorte que nous avons tout simplement traitée selon les besoins de la situation.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je suis un peu préoccupé de voir que vous n'êtes pas pleinement au courant de la question vous-même, parce que, si j'ai appuyé cette mesure, c'est surtout parce que j'ai confiance en vous.

**Le vice-président:** Votre confiance est bien placée, sénateur Bosa, parce que, même si je n'ai pas eu l'occasion d'étudier à fond cette mesure, j'ai quand même pris la peine de déterminer par moi-même si elle était ou non appropriée; je pourrais ajouter que le Comité s'est déjà occupé à diverse reprises de bills du même genre, alors que j'en assumais la présidence. C'est peut-être pour cette raison, sénateur, que j'ai pu étudier aussi rapidement la question. Je pense que vous pouvez vous rallier sans crainte à cette opinion.

**Le sénateur Bosa:** En ce cas, je suis heureux de proposer que nous fassions rapport du bill sans modification.

La proposition est adoptée.

**Le vice-président:** Merci. Honorables sénateurs, nous accueillons cet après-midi, pour répondre à nos questions relativement au Bill S-22, M. Philipp Shugar, avocat, et M. James Holmes, conseiller de M. Carl Freyer, le requérant.

Je crois que M. Holmes est disposé à faire une déclaration préliminaire.

**M. James Holmes, avocat du requérant:** Monsieur le président, cette demande ressemble remarquablement aux autres que vous avez déjà traitées. Permettez-moi, toutefois, de citer les faits énoncés dans ladite demande, simplement pour qu'on en prenne acte.

La charte de cette société a été annulée, à compter du 17 mars 1979. Le but de ce projet de loi est de reconstituer la société. Cette dernière a été constituée par des lettres patentes émises aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes, le 2 novembre 1972, dans des buts généralement appropriés à la fabrication et au traitement des matériaux d'emballage. La



**[Text]**

at all material times since its incorporation an operating company.

For two consecutive years the company failed to file the annual summary required under the Canada Corporations Act. Notice to that effect was published in the *Canada Gazette* on the 22nd January, 1977. That notice stated that the company would be dissolved unless within one year of the publication of the notice the company filed the summaries in respect of which it had defaulted.

The summaries were not filed, and, by order published in the *Canada Gazette* on the 17th March, 1979, the company was dissolved. The officers of the company were unaware of the issue of the order and they continued to carry on business as if the company had not been dissolved.

I and my firm have not been solicitors for the company and have not acted for the company in any respect except in relation to the making of this petition. Mr. Shugar, who is with me today, was at most material times the solicitor for the company and he can answer any questions which you may have concerning the circumstances under which the returns were not filed.

I understand that the essential cause was a disagreement which arose between two of the principal shareholders of the company. One of those shareholders subsequently bought out the other, but in the course of the reorganization of the company and in the course of a change of auditors the annual return forms sent by the corporations branch were simply not dealt with.

Like the other companies, if the company had not otherwise been dissolved it would have been dissolved on the 15th December, 1980, unless it filed articles of continuance under the Canada Business Corporations Act. When it sought to file articles of continuance, it was told that it could not file them because it did not exist. That prompted the making of this petition.

As with the other applications, the bill prays not only that the company be not dissolved but that it be given time in which to file articles of continuance under the Canada Business Corporations Act.

If you have any questions, I am sure either Mr. Shugar or I will be able to answer them.

**The Deputy Chairman:** Senator Lapointe, it shows the benefit of being a corporation rather than a person, because when a person dies all is finished, but a corporation can die and still carry on.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I have just three questions. First, is this company foreign-owned? Second, what is the activity of the company? Third, if the company is foreign-owned, does that create difficulties in the light of what Senator McIlraith said with respect to non-Canadians not being able to petition the Canadian Parliament?

**Senator McIlraith:** Actually, that was not the point I was making. My point was much narrower than that. It was that there is a general rule that a foreign person cannot file a

**[Traduction]**

société est, et a toujours été, depuis sa constitution, une société d'exploitation.

Pendant deux années consécutives, la société n'a pas déposé les sommaires annuels prescrits par la Loi sur les corporations canadiennes. Un avis a été publié à cet effet dans la *Gazette du Canada* le 22 janvier 1977, déclarant que la société serait dissoute, à moins que, dans l'année suivant la publication de l'avis, elle ne dépose les sommaires qu'elle avait omis de présenter.

Les sommaires n'ont pas été déposés, et, par un décret publié dans la *Gazette du Canada* le 17 mars 1979, la société a été dissoute. Les dirigeants de la société, ignorant ce décret, ont poursuivi leurs affaires comme si de rien n'était.

Mon étude et moi-même n'avons pas été avocats de la société et n'avons pas agi au nom de la société, sauf pour la rédaction de cette requête. M. Shugar, qui m'accompagne aujourd'hui, a toujours été l'avocat de la société et il peut répondre à toutes les questions que vous désirez lui poser concernant les raisons pour lesquelles les sommaires n'ont pas été déposés.

Je crois que cette omission a été essentiellement provoqué par un désaccord entre deux des principaux actionnaires de la société. Un des actionnaires a, par la suite, racheté l'autre, mais au cours de la réorganisation de la société et à cause d'un changement de vérificateur, les formules de déclaration annuelle envoyées par la direction des sociétés n'ont simplement pas été remplies.

Si la société n'avait pas déjà été dissoute, elle l'aurait été, comme les autres, le 15 décembre 1980, à moins qu'elle n'ait déposé une demande de prorogation, conformément à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Lors qu'elle a cherché à déposer sa demande de prorogation, on lui a dit qu'elle ne le pouvait pas, puisqu'elle n'existait pas. D'où la présente demande.

Comme pour les autres demandes, le projet de loi porte que, non seulement la société ne soit pas dissoute, mais qu'on lui accorde le temps voulu pour déposer une demande de prorogation, conformément à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

Si vous avez des questions à poser, je suis sûr que M. Shugar ou moi-même pourrions y répondre.

**Le vice-président:** Sénateur Lapointe, on voit ici qu'il vaut mieux être une société qu'une personne parce que, lorsqu'une personne meurt, tout est fini, tandis qu'une société peut mourir et continuer d'agir.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, je n'ai que trois questions à poser. Premièrement, la société est-elle d'appartenance étrangère? Deuxièmement, qu'est-ce que son activité? Troisièmement, si elle est d'appartenance étrangère, cela ne crée-t-il pas une difficulté, étant donné que le sénateur McIlraith a dit que les non-Canadiens ne peuvent présenter de requête au Parlement canadien?

**Le sénateur McIlraith:** En fait, ce n'était pas vraiment ce que je voulais dire. Mon commentaire était beaucoup plus précis. Je voulais dire qu'il existe une règle générale selon



[Text]

petition to the Canadian Parliament but that rule, since 1878, I think it was, has been abrogated in cases relating to a Canadian company or to the creation of a Canadian company. It arose first in relation to the old railway cases.

**The Deputy Chairman:** Had the Canadian company been in existence, it could have put the petition forward; therefore, somebody else could put the petition forward on behalf of the company because the end result would be to revive and restore the Canadian corporation.

**Senator McIlraith:** Yes, that is right. The petitions were always received when they were seeking to incorporate, in those years when Parliament did incorporate companies, and in other matters related to companies. That was all I was mentioning.

**Mr. Holmes:** To answer your other questions, Senator Bosa, yes, the company is foreign-owned, and the principal activity of the company, as I understand it, is a manufacturing and distribution activity. It manufactures and deals in packaging materials, packaging products.

**Senator Neiman:** In Canada?

**Mr. Holmes:** Yes.

**Senator Neiman:** The actual manufacturing is carried on in Canada?

**Mr. Holmes:** Yes, the operation is carried on in Canada.

**Senator Langlois:** I move we report the bill without amendment.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, we are dealing with these bills expeditiously as, I am sure we should, but I notice that Mr. Digby Viets of the Department of Consumer and Corporate Affairs is here, and I was wondering if there is any comments that he would care to make with regard to each particular application or the applications in general.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Neiman, for drawing this to my attention. We are grateful to Mr. Viets for coming here because, although we do not appear to have encountered any difficulty, we might very well have done so and it will be very helpful to have him come forward. Perhaps before we adjourn, we could get Mr. Viets' impression of these procedures and the desirability and advisability of them and perhaps learn something in the process.

**Mr. R. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Mr. Chairman, I am the senior legal adviser for the Corporations Branch, and I have appeared before committees quite often on revivals of this nature, and I work closely with Mr. du Plessis. I have checked through these files to make sure that the recitals are accurate and, indeed, they are. This is the most appropriate way that we can think of and, indeed, the only way for reviving these corporations.

[Traduction]

laquelle une personne étrangère ne peut déposer de requête au Parlement canadien, mais que cette règle, depuis 1978, je crois, a été abrogée, lorsqu'il s'agit d'une société canadienne ou de la création d'une société canadienne. Ce point a d'abord été soulevé relativement aux anciennes affaires de chemin de fer.

**Le vice-président:** Si la société canadienne avait existé, elle aurait pu présenter la requête; par conséquent, une autre personne peut présenter la requête au nom de la société, parce que le résultat final aurait été de reconstituer ou de restaurer la société canadienne.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, c'est juste. Les requêtes ont toujours été reçues, lorsqu'il s'agissait de constituer en société, pendant les années où le Parlement constituait des sociétés, et pour d'autres questions liées aux sociétés. C'est tout ce que je disais.

**M. Holmes:** Pour répondre à vos autres questions, sénateur Bosa, oui, la société est d'appartenance étrangère, et la principale activité de la société, si je comprends bien, est une activité de fabrication et de distribution. Elle fabrique et traite des matériaux d'emballage, des produits d'emballage.

**Le sénateur Neiman:** Au Canada?

**M. Holmes:** Oui.

**Le sénateur Neiman:** La fabrication en elle-même est effectuée au Canada?

**M. Holmes:** Oui, cette opération est effectuée au Canada.

**Le sénateur Langlois:** Je propose que nous rapportions le projet de loi sans amendement.

**Le vice-président:** Est-ce adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, nous traitons de ces projets de loi rapidement comme, j'en suis sûr, il se doit, mais je note que M. Digby Viets du ministère de la Consommation et des Corporations est ici, et je me demandais s'il n'aimerait pas dire un mot, au sujet de chaque demande particulière, ou des demandes en général.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Neiman, d'avoir attiré mon attention sur ce point. Nous sommes reconnaissants à M. Viets d'être venu comparaître parce que, même s'il ne semble pas que nous ayons eu de difficultés particulières, nous aurions très bien pu en avoir, et il aurait été très utile d'avoir recours à lui. Peut-être qu'avant de suspendre nos travaux, nous pourrions obtenir les impressions de M. Viets sur ces procédures et sur leur caractère souhaitable et opportun et, peut-être, en tirer quelque leçon.

**M. R. Digby Viets, chef, Division du contentieux, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Monsieur le président, je suis le principal conseiller juridique de la Direction des corporations, et j'ai déjà comparu très souvent devant les comités pour des questions de reconstitution de cette nature, et je travaille en étroite collaboration avec M. du Plessis. J'ai vérifié dans les dossiers pour m'assurer que les faits énoncés étaient précis et, en effet, ils le sont. C'est la façon la plus appropriée à laquelle je puisse penser et, en fait, c'est la seule façon de reconstituer ces sociétés.

[Text]

**Senator Lapointe:** When companies fail to supply their summaries each year, are they not penalized? Do you not look for these summaries?

**Mr. Viets:** A penalty is spelled out in the act. When a company came forward upon realizing that it had been in arrears while this act was still in force—and all three of these applications come under the old Canada Corporations Act—fines were provided for. However, they would only pay their arrears and filing fees but not the fine. There was a test case in Montreal where several companies were chosen at random and charged to determine whether a fine could be exacted. A random fine of \$300 was approved by the courts in all seven cases that were tried. So, although the act provides for a penalty, it has never been collected. However, when a company has voluntarily restored itself to good order, it pays its back filing fees.

**Senator Lapointe:** When a notice is sent out informing these companies that they have failed to file their summary and if the notice is returned indicating a change of address, should you not try to find the company?

**Mr. Viets:** We used to make very substantial efforts to do so. In these three cases, only one notice was returned “address unknown” out of all the notices that were sent. There is a very extensive procedure, but considering the large number of companies involved and our limited staff, there is a limit to the follow-up which can be provided. Probably some seven or eight notices would be sent out and two publications made in the *Canada Gazette*. This is considered the best effort that can be made under the circumstances.

**Senator Lapointe:** Are these companies not obliged to send in their change of address?

**Mr. Viets:** They are obliged to do so, yes.

**Senator Lapointe:** But they do not send it in?

**Mr. Viets:** One of the companies involved notified us of its change of address and in the case of the other two companies, their addresses were unchanged.

**Senator Lapointe:** Is notice published only in the *Canada Gazette* and not the newspapers?

**Mr. Viets:** Only in the *Canada Gazette* because that is the only statutory requirement.

**The Deputy Chairman:** That is not a widely read publication either.

**Senator Bosa:** What is the fee for petitioning Parliament to revive a company?

**Mr. Viets:** In order that it may continue?

**Senator Bosa:** To revive the company.

**Mr. Viets:** For revival, a company must pay the arrears and the annual filing fees. There is no other charge.

**The Deputy Chairman:** The bill fees would apply.

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Lorsque des sociétés n'envoient pas leurs sommaires chaque année, ne sont-elles pas pénalisées? Ne cherchez-vous pas à obtenir ces sommaires?

**M. Viets:** La Loi renseigne sur cette pénalité. Lorsqu'une société se rendait compte qu'elle était en retard, tandis que cette loi était toujours en vigueur—et ces trois demandes sont régies par l'ancienne Loi sur les corporations canadiennes—des amendes étaient prévues. Toutefois, elles ne faisaient que payer leurs arriérés et déposer des droits; elles n'étaient pas tenues de payer l'amende. Il y a eu un cas test à Montréal: plusieurs sociétés ont été choisies au hasard et chargées de déterminer si une amende pouvait être exigée. Au hasard, une amende de \$300 a été approuvée par les tribunaux dans les sept cas qui avaient été jugés. Par conséquent, même si la Loi prévoit une amende, elle n'a jamais été perçue. Toutefois, lorsqu'une société s'est volontairement reconstituée, elle paie son droit de reconstitution.

**Le sénateur Lapointe:** Lorsqu'un avis est envoyé à ces sociétés, les informant qu'elles n'ont pas déposé leurs sommaires, et que l'avis est retourné avec mention «changement d'adresse», devriez-vous essayer de trouver la société?

**M. Viets:** Nous nous y appliquons. Dans ces trois cas, un seul avis nous a été retourné avec mention «adresse inconnue». Il y a une procédure très élaborée, mais le très grand nombre de sociétés en cause et notre personnel restreint limitent les recherches que nous sommes en mesure d'effectuer. Probablement, quelque sept ou huit avis seraient envoyés et deux avis seraient publiés dans la *Gazette du Canada*. Nous ne pouvons faire plus, dans les circonstances.

**Le sénateur Lapointe:** Ces sociétés ne sont-elles pas tenues de vous informer de leurs changements d'adresse?

**M. Viets:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Mais elles ne le font pas?

**M. Viets:** Une des sociétés en cause nous avait avisés de son changement d'adresse et, les deux autres sociétés n'avaient pas changé d'adresse.

**Le sénateur Lapointe:** L'avis n'est-il publié que dans la *Gazette du Canada* et non dans les journaux?

**M. Viets:** Seulement dans la *Gazette du Canada*, parce que c'est la seule exigence statutaire.

**Le vice-président:** Ce n'est pas une publication largement lue non plus.

**Le sénateur Bosa:** Quel droit faut-il payer pour présenter au Parlement une requête de reconstitution d'une société?

**M. Viets:** Pour qu'elle puisse continuer?

**Le sénateur Bosa:** Pour reconstituer la société.

**M. Viets:** Pour pouvoir être reconstituée, une société doit payer les arriérés et les droits de dépôt annuel. Il n'y a pas d'autre frais.

**Le vice-président:** Les droits prévus dans le projet de loi s'appliqueraient.



[Text]

**Mr. Viets:** I am not aware of what is involved in the bill fees.

**Senator Bosa:** Excluding legal costs, what does it cost the company to file a petition in the Senate for its revival?

**Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** The basic fee is \$200, and then there is a charge of \$150 per page to cover printing and translation costs. So the average cost is about \$500 or \$600. The petitioner is requested to make a deposit of \$500 before the bill can get first reading in the Senate.

**The Deputy Chairman:** They should add an honorarium recognizing those senators who are devoted enough to constitute a quorum!

**Senator McIlraith:** Then there are the advertising costs and the solicitor-client costs.

**Senator Lapointe:** If a company has been dissolved for, say, 20 years, would it have to pay the fees for each year?

**Mr. Viets:** While the act was still in force, we were making the companies pay all their arrears. However, it is no longer possible to do that because we are now under a new regime. Up to December 15, 1975, companies can only be revived by an act of Parliament. Even then, their dissolution could only be brought about by an act of Parliament simply because there was no administrative procedure under the old act. The new act provides for an administrative procedure.

**The Deputy Chairman:** So, if such a situation were to arise in the future, there will be no necessity for the procedure we are following now? They would simply follow the ordinary procedure and be restored under the act.

**Senator Lapointe:** Is the new act more stringent or less stringent?

**Mr. Viets:** As far as revival is concerned, it is less stringent. Revival takes the form of a routine application. An interested party must apply, and the Director of the corporations branch must be satisfied with the application.

**Mr. du Plessis:** In other words, under the new act, revival is carried out by administrative action and the parties are no longer required to come to Parliament.

**The Deputy Chairman:** If there are no more questions Mr. Viets, I thank you for coming here. We have listened with interest to what you have had to say.

Shall I report the bills without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

The Committee adjourned.

[Traduction]

**M. Viets:** Je ne suis pas au courant des droits prévus dans le projet de loi.

**Le sénateur Bosa:** A l'exception des frais juridiques, qu'en coûte-t-il à la société pour déposer au Sénat une requête de reconstitution?

**M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller Parlementaire:** Le droit de base est de \$200, auxquels s'ajoutent des frais de \$150 par page, pour l'impression et la traduction. Les frais moyens seraient donc d'environ \$500 à \$600. Le requérant doit faire un dépôt de \$500, avant que le projet de loi ne subisse la première lecture au Sénat.

**Le vice-président:** Il faudrait inclure un honoraire pour les sénateurs, qui se sont suffisamment dévoués pour constituer le quorum.

**Le sénateur McIlraith:** Et ajouter ensuite les frais de publicité et les honoraires de l'avocat du requérant.

**Le sénateur Lapointe:** Si une société a été dissoute pendant 20 ans, par exemple, devra-t-elle payer les droits pour chaque année?

**M. Viets:** Lorsque la Loi était en vigueur, nous exigeons que toutes les sociétés paient tous leurs arriérés. Toutefois, il n'est plus possible d'agir ainsi, parce que nous sommes maintenant sous un nouveau régime. Depuis le 15 décembre 1975, les sociétés ne peuvent être reconstituées que par une loi du Parlement. Même alors, leur dissolution ne pourrait être achevée que par une loi du Parlement, simplement parce que l'ancienne loi ne prévoyait aucune procédure administrative. La nouvelle loi en prévoit.

**Le vice-président:** Par conséquent, si une telle situation devait se produire à l'avenir, la procédure que nous suivons maintenant ne sera plus nécessaire? Les sociétés suivraient simplement les procédures ordinaires et seraient reconstituées aux termes de la loi.

**Le sénateur Lapointe:** La nouvelle loi est-elle plus sévère?

**M. Viets:** Pour ce qui est de la reconstitution, elle l'est moins. La reconstitution prend la forme d'une demande routinière. La partie intéressée doit présenter une demande, et le directeur de la Direction des corporations doit se satisfaire de cette demande.

**M. du Plessis:** Autrement dit, en vertu de la nouvelle Loi, la reconstitution s'effectue par une mesure administrative et les requérants ne sont plus tenus de s'adresser au Parlement.

**Le vice-président:** S'il n'y a plus d'autres questions, M. Viets, je vous remercie d'être venu comparaître. Nous vous avons écouté avec beaucoup d'intérêt.

Dois-je rapporter le projet de loi sans amendement?

**Des voix:** Adopté.

Le Comité suspend ses travaux.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Michael Pace, (Bill S-20) Solicitor for the Petitioner;  
Mr. Georges H. Robichon, (Bill S-21) Solicitor for the  
Petitioner;  
Mr. James Holmes, (Bill S-22) Counsel for the Petitioner; and  
Mr. R. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations  
Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.

M<sup>e</sup> Michael Pace, (Bill S-20) Solliciteur du pétitionnaire;  
M<sup>e</sup> Georges H. Robichon, (Bill S-21) Solliciteur du  
pétitionnaire;  
M. James Holmes, (Bill S-22) Conseiller du pétitionnaire; et  
M. R. Digby Viets, chef de la Division du contentieux, Direc-  
tion des corporations, Ministère de la Consommation et des  
Corporations.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-82

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, February 18, 1982

Le jeudi 18 février 1982

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**Complete proceedings on:**

Bill C-45, "An Act to amend the  
Pest Control Products Act"

**Seul et unique fascicule concernant:**

Projet de loi C-45, «Loi modifiant la  
Loi sur les produits antiparasitaires»

REPORT OF THE COMMITTEE

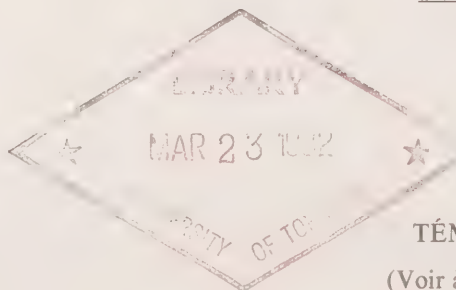
RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, February 10, 1982:

"The Order of the Day being read,  
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Flynn, P.C., resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., for the second reading of the Bill C-45, intituled: "An Act to amend the Pest Control Products Act".

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Benidickson, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 10 février 1982:

«A la lecture de l'Ordre du jour,  
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Flynn, C.P., reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-45, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les produits antiparasitaires».

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Benidickson, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 18, 1982  
(25)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:40 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Buckwold, Deschatelets, Flynn, Frith, Godfrey, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman and Tremblay. (13)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witness:* Mr. S. Lyman, Senior Counsel, Legal Services, Department of Agriculture.

The Committee considered Bill C-45, intituled: (an Act to amend the Pest Control Products Act).

The witness answered questions.

On motion duly put *it was agreed* that the Chairman report the Bill without amendment.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 FÉVRIER 1982  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Buckwold, Deschatelets, Flynn, Frith, Godfrey, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman et Tremblay (13).

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoin:* M. S. Lyman, avocat-conseil senior, Contentieux, ministère de l'Agriculture.

Le comité étudie le Bill C-45 intitulé: Loi modifiant la Loi sur les produits antiparasitaires.

Le témoin répond aux questions.

Sur motion dûment mise aux voix, *il est décidé* que le président fasse rapport du bill sans amendement.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 18, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-45, intituled: "An Act to amend the Pest Control Products Act", has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, February 10, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 18 février 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-45, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les produits antiparasitaires», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 10 février 1982, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. Carl Goldenberg

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 18, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the Pest Control Products Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Bill C-45, to amend the Pest Control Products Act, is before the committee for consideration today. Mr. S. Lyman, Senior Counsel, Legal Services of the Department of Agriculture, and Mr. Laurence McClelland from the Pesticides Division of the department are with us this morning.

I would now ask Mr. Lyman to outline the subject matter and the purpose of the bill.

**Mr. S. Lyman, Senior Counsel, Legal Services, Department of Agriculture:** The reason for the legislation is the requirement for an amendment to the act arising out of a case in New Brunswick where 30 charges were laid against a provincial crown corporation, some of which came under the Fisheries Act and some of which came under the Pest Control Products Act. The Fisheries Act contains a provision, under section 71, which says:

This Act is binding on Her Majesty in right of Canada or a province and any agent thereof.

The Pest Control Products Act did not contain such a provision.

Consequently, the Court of Appeal of New Brunswick held that the Fisheries Act made the charges against the crown corporation viable, but the Pest Control Products Act did not. Therefore, the charges were dismissed.

This bill is, therefore, to correct that anomaly. Under one federal statute there is a requirement for crown corporations to act responsibly, and under the other one such a requirement does not exist.

**Senator Deschatelets:** You started by saying that you would outline to us the purpose of this bill. What would be the problem, or would there be any problem if this bill were not enacted?

**Mr. Lyman:** The problem is that what happened previously may happen again; that is that crown corporations or governments, whether provincial or federal, would not be subject to the use of registered pest control products whereas they would be responsible, for example, in committing any offence against the Fisheries Act.

**Senator Deschatelets:** Do you mean that any bill we may pass in the future will have to state that the act binds Her Majesty in right of Canada?

**Mr. Lyman:** Absolutely. The Interpretation Act says that the Crown is not bound by any statute unless it expressly says so.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 février 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le bill C-45, Loi modifiant la Loi sur les produits antiparasitaires, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Le Comité doit étudier aujourd'hui le bill C-45, Loi modifiant la Loi sur les produits antiparasitaires. Nous avons ce matin avec nous M. S. Lyman, conseiller principal, contentieux du ministère de l'Agriculture et M. Laurence McClelland de la Division des pesticides du ministère.

Je vais maintenant demander à M. Lyman d'exposer la teneur et l'objectif du bill.

**M. L. S. Lyman, conseiller principal, Contentieux, ministère de l'Agriculture:** Cette législation découle de la nécessité d'amender la loi par suite d'une affaire au Nouveau-Brunswick où 30 accusations ont été portées contre une société provinciale de la Couronne, certaines aux termes de la Loi sur les pêcheries et d'autres en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires. Aux termes de l'article 71, la Loi sur les pêcheries contient la disposition suivante:

La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province et tout mandataire de Sa Majesté.

La Loi sur les produits antiparasitaires ne contenait pas cette disposition.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a donc estimé que les accusations portées contre la société de la Couronne étaient valables en vertu de la Loi sur les pêcheries mais non aux termes de la Loi sur les produits antiparasitaires. En conséquence, les accusations ont été rejetées.

Le présent bill vise donc à corriger cette anomalie. En vertu d'une loi, les sociétés de la Couronne sont tenues d'agir de façon responsable, tandis que l'autre ne l'exige pas.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous nous avez déclaré au début que vous nous exposeriez l'objectif de ce bill. Quels seraient les problèmes, ou y en aurait-il éventuellement si ce bill n'était pas promulgué?

**M. Lyman:** Le problème réside dans le fait que ce qui s'est déjà produit pourrait se reproduire, c'est-à-dire que les sociétés de la Couronne ou les gouvernements, provinciaux ou fédéral, ne seraient pas assujettis à l'utilisation de produits antiparasitaires enregistrés, alors qu'ils seraient responsables par exemple d'une infraction à l'encontre de la Loi sur les pêcheries.

**Le sénateur Deschatelets:** Voulez-vous dire que tout bill que nous pourrions adopter ultérieurement devra préciser que la loi lie Sa Majesté du Chef du Canada?

**M. Lyman:** Absolument. La Loi d'interprétation précise que la Couronne n'est liée par aucune loi, à moins qu'elle ne le précise expressément.

[Text]

**Senator Deschatelets:** Would you be tempted also to add that it will also bind Her Majesty in right of a province?

**Mr. Lyman:** Yes.

**Senator Deschatelets:** If we were to deal with a bill concerning post-secondary education, would we have to mention that that bill would bind Her Majesty in right of the federal government as well as the Crown?

**Mr. Lyman:** The federal Parliament only has power to bind the Crown provincial on those statutes where it has the legislative capability of passing the statute, that is to say, it must be within the federal Parliament's jurisdiction.

I would suggest to you that education is a matter for the provinces.

**Senator Deschatelets:** You definitely say that the substance of the bill concerns the federal jurisdiction?

**Mr. Lyman:** That is right under at least two headings and possibly three.

**Senator Deschatelets:** When Senator Frith introduced this bill in the Senate a few days ago on behalf of the government, he stated at page 3554 of Senate *Hansard* the following:

Honourable senators, I am authorized to assure you that the provincial governments and provincial agencies concerned with the Pest Control Products Act support this amendment.

Would you elaborate on that? Can we assume that the provincial governments agree with this?

**Mr. Lyman:** I am given to understand that consultations took place with the provinces and there is an agreement with the provinces.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, the witness mentioned that the federal government has the prerogative of applying this particular law under two or possibly three different sections. To which of the 29 powers that have been assigned to the federal government does that apply?

**Mr. Lyman:** My suggestion is that it comes first and foremost under section 95 of the British North America Act, which deals with agriculture. Agriculture is one of the very few powers within the Constitution which is given to both the federal and provincial governments or legislatures. However, the federal legislature always has priority as is specifically set out in section 95. So, in terms of that, we have priority.

I suggest also that for certain aspects of the Pest Control Products Act, section 91 Head 2, the Regulation of Trade and Commerce, is applicable. It would not necessarily be applicable for this portion, because this is "use" but it would be for "importation", and so forth.

The third power I would suggest is in the opening of section 91, which refers to "Peace, Order and good Government of Canada". I draw this conclusion from the decision in the *Hauser* case which related to the Narcotics Control Act, but the reasoning is similar.

[Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Seriez-vous également tenté d'ajouter qu'elle liera Sa Majesté du Chef d'une province?

**M. Lyman:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Si nous devons nous occuper d'un bill concernant l'éducation post-secondaire, aurions-nous à mentionner que ce bill liera Sa Majesté du Chef du gouvernement fédéral ainsi que la Couronne?

**M. Lyman:** Le parlement fédéral n'a le droit de lier la Couronne au titre provincial du Chef d'une province que pour les lois qu'elle peut adopter, c'est-à-dire dans le cadre de la juridiction du Parlement fédéral.

Je crois pouvoir dire que l'éducation est du ressort des provinces.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous déclarez que l'objet du bill concerne la juridiction fédérale?

**M. Lyman:** C'est exact en ce qui concerne deux rubriques et peut-être trois.

**Le sénateur Deschatelets:** Lorsque le sénateur Frith a présenté ce bill au Sénat, au nom du gouvernement, il y a quelques jours, il a déclaré à la page 3554 du *hansard* du Sénat ce qui suit:

Honorables sénateurs, je suis autorisé à vous assurer que les gouvernements et les organismes provinciaux concernés par la loi sur les produits antiparasitaires approuvent tous cette modification.

Voudriez-vous donner des précisions? Pouvons-nous présumer que les gouvernements provinciaux sont d'accord?

**M. Lyman:** On m'a donné à entendre que des consultations avaient eu lieu avec les provinces et qu'un accord a été conclu avec elles.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le Président, le témoin a déclaré que le gouvernement fédéral avait la prerogative d'appliquer cette loi donnée en vertu de deux et peut-être trois articles différents. Parmi les 29 pouvoirs qui ont été attribués au gouvernement fédéral, quels sont ceux auxquels cela s'applique?

**M. Lyman:** Je suis d'avis qu'il s'agit principalement de l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui traite de l'agriculture. L'agriculture est l'un des rares pouvoirs au sein de la Constitution qui soit confié à la fois aux gouvernements ou aux assemblées législatives fédérales ou provinciales. Toutefois, la législature fédérale a toujours la priorité comme il est bien précisé à l'article 95. A ce point de vue, nous avons donc priorité.

Je suis également d'avis que pour certains aspects de la Loi sur les produits antiparasitaires, l'article 91, rubrique 2 du règlement du commerce, est applicable. Il ne l'est pas nécessairement pour cette partie parce qu'il s'agit de l'utilisation mais il le serait pour l'importation, etc.

Le troisième pouvoir que je proposerais se trouve au début de l'article 91 qui fait allusion à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada. J'ai tiré cette conclusion de la décision de l'affaire *Hauser* qui avait trait à la loi sur les stupéfiants mais le raisonnement est le même.



[Text]

**Senator Godfrey:** Although you have the consent of the provinces, it was not constitutionally required to have that?

**Mr. Lyman:** That is correct.

**Senator Flynn:** The witness mentioned, unless I am mistaken, that it is contrary to some decision of the Supreme Court of Canada. Why did you not appeal to the Supreme Court of Canada?

**Mr. Lyman:** Why did we?

**Senator Flynn:** Why did you not.

**Mr. Lyman:** I am not sure that there is a valid reasoning for going against the decision of the New Brunswick Court of Appeal. What they said was fairly clear; one statute provides for that and the other one does not.

**Senator Flynn:** I do not know how you can say it is "fairly clear" when you have contrary decisions of the Supreme Court of Canada. It seems to me that you should have gone there to clear up the whole matter. There is not only the question of the Interpretation Act of the federal Government, but also the question of application to Her Majesty in right of a province. It seems to me that when you say that this legislation is directly in the field of the federal competence with regard to two parts, I agree that you can say it applies to the Crown in right of Canada, but when you say it applies to the Crown in right of a province, that is a different question.

If there were any provincial legislation, not necessarily in contradiction but in the field of provincial competence, do you suggest that merely by saying it is "applicable to a province" it would be applicable?

**Mr. Lyman:** No.

**Senator Flynn:** Even if it were in the field of competence of a province?

**Mr. Lyman:** I am not sure I understand the second part of your question.

**Senator Flynn:** Let us say that you are going outside the strict competence of the federal government or Parliament. Would you say that by just proposing in the legislation that it applies to the Crown in right of a province that that is sufficient?

**Mr. Lyman:** There has to be sufficient legislative competence on the part of Parliament in the first place.

**Senator Flynn:** You expressed doubts about the third heading. You said that?

**Mr. Lyman:** No.

**Senator Flynn:** You said you were sure about the first two parts and you seemed to question the third.

**Mr. Lyman:** In connection with "Peace, Order, and good Government"?

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Lyman:** That is because of only one significant case, the *Hauser* case, which was under the Narcotic Control Act, as

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Bien que vous ayiez le consentement des provinces, ce n'était pas nécessaire du point de vue constitutionnel?

**M. Lyman:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** A moins que je ne fasse erreur, le témoin a déclaré que cela est contraire à certaines décisions de la Cour Suprême du Canada. Pourquoi n'avez-vous pas interjeté appel à la Cour Suprême du Canada?

**M. Lyman:** Pourquoi l'aurions-nous fait?

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi ne l'avez-vous pas fait?

**M. Lyman:** Je ne suis pas certain qu'il y ait un raisonnement valable pour en appeler de la décision de la Cour d'Appel du Nouveau-Brunswick. Ce qu'ils ont déclaré est très clair: une loi prévoit cette situation et l'autre non.

**Le sénateur Flynn:** Je ne comprends pas comment vous pouvez dire que c'est «très clair» lorsque les décisions de la Cour Suprême du Canada sont contraires. Il me semble que vous auriez dû vous rendre sur place pour éclaircir toute l'affaire. Il n'y a pas seulement la question de la loi d'interprétation du gouvernement fédéral, mais également la question d'application à Sa Majesté du Chef d'une province. Il me semble que lorsque vous déclarez que cette loi est directement du ressort du fédéral en ce qui concerne deux parties, je suis d'accord que vous pouvez dire qu'elle s'applique à la Couronne du Chef du Canada mais lorsque vous dites qu'elle s'applique à celle d'une province, la question est différente.

S'il y avait une loi provinciale qui ne soit pas nécessairement en contradiction mais qui soit de compétence provinciale, pensez-vous qu'en déclarant simplement qu'elle est applicable à la province, elle le serait effectivement?

**M. Lyman:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Même si c'était du ressort d'une province?

**M. Lyman:** Je ne suis pas certain de comprendre la deuxième partie de votre question.

**Le sénateur Flynn:** Disons que vous sortez du cadre de la stricte compétence du gouvernement fédéral ou du Parlement. Pensez-vous qu'en proposant simplement dans la loi qu'elle s'applique à Sa Majesté du Chef d'une province, cela serait suffisant?

**M. Lyman:** Il doit y avoir en premier lieu une compétence juridique suffisante de la part du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez exprimé des doutes au sujet de la troisième rubrique, n'est-ce pas?

**M. Lyman:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez déclaré que vous étiez sûr au sujet des deux premières parties et vous sembliez mettre en doute la troisième.

**M. Lyman:** En ce qui concerne la paix, l'ordre et le bon gouvernement?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Lyman:** C'est uniquement à cause d'une affaire notable, à savoir l'affaire *Hauser* qui, comme vous le savez, avait trait à



[Text]

you are aware. I cannot say positively until the Supreme Court of Canada says that the Pest Control Products Act is a function of the "Peace, Order, and good Government".

**Senator Flynn:** In any event, going back to the decision of the New Brunswick Court of Appeal I mentioned to you that it seems to be contrary to some decisions of the Supreme Court of Canada.

**Mr. Lyman:** I think I know now which decisions of the Supreme Court of Canada you are referring to, but in those cases what they said was that if it is binding upon Her Majesty in right of Canada, and it is competent for the federal Parliament to so legislate, then it would also be binding on the provincial Crown. In this particular case it was never binding on the federal Crown. This particular amendment is to make it binding on both.

**Senator Flynn:** It seems to me that the decision of the Supreme Court of Canada says that if Parliament is competent, then it necessarily would apply to the Crown in right of a province. Perhaps the Interpretation Act would require you to mention it if you want it to apply to Her Majesty in right of Canada, but as far as the provinces are concerned, it does apply if it is within the competence of Parliament.

**Mr. Lyman:** I think I would have to demur on that because I do not think that that is exactly the way the Supreme Court decision came out.

**Senator Flynn:** In any event, you say that the provinces have expressed their agreement. Even if they did it in writing, it does not change the question of validity.

**Mr. Lyman:** No, it is immaterial.

**Senator Flynn:** It is not worth anything.

**Mr. Lyman:** That is right.

**Senator Flynn:** Normally if you wanted to apply this—especially in a gray area such as agriculture—you would have to have corresponding provincial legislation?

**Mr. Lyman:** I am not so sure that that is necessary either. It seems to me that if we have legislative authority within Parliament to cover this area, then it is not necessary to have parallel legislation.

**Senator Flynn:** Why would you want to have the agreement of the provinces, then?

**Mr. Lyman:** It is government policy to have as much consent as possible.

**Senator Flynn:** That is a new policy to me, because recently that has not been the case. I could mention many, many areas where that has not been the case.

**Mr. Lyman:** It appears to be the case of the Department of Agriculture, but perhaps we are a little ahead of the times.

**Senator Flynn:** I think this is a department in which the Prime Minister has shown little interest, if any.

[Traduction]

la loi sur les stupéfiants. Je ne pourrai pas me prononcer tant que la Cour Suprême du Canada n'aura pas déclaré que la loi sur les produits antiparasitaires est fonction de la paix de l'ordre et du bon gouvernement.

**Le sénateur Flynn:** De toute manière, pour en revenir à la décision de la Cour d'Appel du Nouveau-Brunswick, je vous ai indiqué qu'elle semblait contraire à certaines décisions de la Cour Suprême du Canada.

**M. Lyman:** Je crois connaître les décisions de la Cour Suprême du Canada auxquelles vous faites allusion mais, dans ces affaires, ils ont déclaré que si décisions lient Sa Majesté du Chef du Canada et si le Parlement fédéral est compétent pour légiférer, ces décisions lieraient également la Couronne au titre provincial du Chef d'une province. Dans ce cas particulier les décisions n'ont jamais lié la Couronne au titre fédéral. Cet amendement lie les deux.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que la décision de la Cour Suprême du Canada précise que si le Parlement est compétent, la décision s'applique nécessairement à la Couronne du Chef d'une province. Peut-être que la Loi d'interprétation exigerait que vous en fassiez mention si vous désirez l'appliquer à Sa Majesté du chef du Canada. Toutefois, en ce qui concerne les provinces, elle ne s'applique pas dans le cadre de la compétence du Parlement.

**M. Lyman:** Je crois que je dois formuler ici quelques objections parce que je ne pense pas que cela corresponde exactement à la décision de la Cour suprême.

**Le sénateur Flynn:** De toute manière, vous avez déclaré que les provinces avaient donné leur accord. Même si elles l'ont fait par écrit, cela ne modifie pas la question de validité.

**M. Lyman:** Non, c'est sans importance.

**Le sénateur Flynn:** Ça n'a aucune valeur.

**M. Lyman:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Normalement, si vous vouliez appliquer ce principe—en particulier dans une zone grise telle que l'agriculture—vous devriez avoir la loi provinciale correspondante?

**M. Lyman:** Je ne suis pas certain que ce soit nécessaire. Il me semble que si nous avons une autorité législative au sein du Parlement pour couvrir ce domaine, il n'est pas nécessaire d'avoir une législation parallèle.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, pourquoi voulez-vous avoir l'accord des provinces?

**M. Lyman:** Le gouvernement a pour politique d'obtenir le maximum de consentements.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit pour moi d'une nouvelle politique parce que cela n'avait pas été le cas jusqu'à ces derniers temps. Je pourrais mentionner de très nombreux domaines où cela n'a pas été le cas.

**M. Lyman:** Il semble que ce soit le cas du ministère de l'Agriculture mais peut-être sommes-nous un peu en avance.

**Le sénateur Flynn:** Je pense qu'il s'agit d'un ministère auquel le Premier ministre s'est très peu intéressé.

## [Text]

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I have two points, the first one on the question of the decision of the New Brunswick Court of Appeal! First, on the question of the judgment of the Court of Appeal in New Brunswick, as I read the Supreme Court of Canada decision in the case of *Attorney General Alberta v. Attorney General of Canada* in the Pacific Western Airlines case, that judgment is exactly consistent with the judgment of the Court of Appeal in New Brunswick. That is why the problem in the New Brunswick case has been described to us by the witness. The situation in the Alberta case re Pacific Western Airlines was that the Government of Alberta acquired shares in Pacific Western Airlines and did not submit the transfer of shares to the Canadian Transport Commission for approval under the regulations. They said they were not bound by those federal regulations because the federal statute did not specifically say that the province was bound.

The Supreme Court of Canada said that they were right, because section 16 of the Interpretation Act was quite rightly invoked by the Province of Alberta to say "we are not bound unless you specifically say we are bound." That was exactly the same decision that was made in the New Brunswick case. I certainly would not have thought you would want to appeal the New Brunswick case in the face of that decision.

As Senator Flynn said, there is the common law rule that the Crown can be bound by necessary implication where the legislation is totally pointless unless it intended to bind the Crown in the right of Canada or a province. As I see it, that was not the case with respect to the Pacific Western Airlines case, and it is not the case here.

On the question of the Constitution, if I understand Senator Flynn's point, I do not think there is any doubt that if the federal government passes legislation which is not within its competence, and is found not to be within its competence, it cannot use the Interpretation Act to get that competence and *vice versa*. I have no quarrel with him on that at all. The reason for the section that we are dealing with is the Interpretation Act, not the British North America Act. If the legislation is perfectly valid, and is clearly within the legislative jurisdiction of the federal government, it still does not bind the Crown in right of the province or in right of the federal Crown unless it says so, the reason being, as has been explained, that it applies, of course, to the private sector, and it applies to everybody that it intends to cover, but it does not cover the Crown in either the federal or provincial right unless it specifically says so. Therefore, I do not think there is any question that you cannot make something constitutional that is not otherwise constitutional simply by saying that you are binding the other Crown.

The question only arises if you are passing perfectly valid legislation, and then it still does not apply unless you say it applies. The reason for that is section 16. I personally feel satisfied with the explanation that we have been given; I feel

## [Traduction]

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, j'ai deux questions dont la première concerne la décision de la cour d'appel du Nouveau-Brunswick. En premier lieu, sur la question du jugement de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, tel que je lis la décision de la Cour Supérieure du Canada dans l'affaire *Solliciteur général de l'Alberta contre Solliciteur général du Canada* dans le cas de la *Pacific Western Airlines*, ce jugement est exactement compatible avec celui de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. C'est pourquoi le problème dans le cas du Nouveau-Brunswick, nous a été décrit par le témoin. La situation dans le cas de l'Alberta au sujet de *Pacific Western Airlines* a été que le gouvernement de l'Alberta a acquis des parts dans la société *Pacific Western Airlines* et n'a pas présenté le transfert de parts à la Commission canadienne des transports pour approbation au titre des règlements. Les représentants de la société ont déclaré ne pas être liés par ces règlements fédéraux parce que la loi fédérale ne mentionnait pas spécifiquement que la province y était tenue.

La Cour suprême du Canada a déclaré qu'ils avaient raison parce que l'article 16 de la Loi d'interprétation était à juste titre invoqué par la province de l'Alberta dans les termes « nous ne sommes pas liés à moins que vous le ne mentionniez de façon spécifique ». C'est exactement la même décision que celle présentée dans le cas du Nouveau-Brunswick. Je n'aurais certainement pas pensé que, confrontés à cette décision, vous auriez cherché à faire appel du cas Nouveau-Brunswick.

Comme le Sénateur Flynn l'a déclaré, il y a la règle de common law voulant que la Couronne peut être liée par voie d'interprétation nécessaire là où la loi est totalement inutile, à moins que le but n'ait été de lier la Couronne du droit du Canada ou d'une province. Tel que je le vois, cela n'a pas été le cas en ce qui concerne la *Pacific Western Airlines* et ce n'est pas le cas ici.

En ce qui concerne la constitution, si je comprends bien l'argument du sénateur Flynn, je ne pense pas qu'il y ait le moindre doute que si le gouvernement fédéral adopte une loi qui ne relève pas de sa compétence, il ne peut pas utiliser la Loi d'interprétation pour obtenir cette compétence et vice versa. Je ne suis absolument pas en désaccord avec lui sur ce point. Le motif pour l'article dont nous discutons est la Loi d'interprétation Act non pas l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Si la loi est parfaitement valide et relève clairement de la compétence législative du gouvernement fédéral, elle ne lie toutefois pas la Couronne du droit de la province ou du droit du gouvernement fédéral à moins qu'on ne le dise, le motif étant, comme on l'a expliqué, qu'elle s'applique, évidemment, au secteur privé et s'applique à tout ce qu'elle a l'intention de viser mais ne vise ni le droit fédéral ni le droit provincial, à moins qu'on ne le spécifie clairement. Je ne pense donc pas qu'on puisse douter que vous pouvez rendre constitutionnel ce qui n'est pas autrement constitutionnel en disant simplement que vous liez l'autre Couronne.

La question se pose seulement si vous adoptez une mesure législative parfaitement valide et qu'elle ne s'applique pas à moins que vous ne disiez le contraire. Le motif est l'article 16. Personnellement, je suis satisfait de l'explication qu'on nous a

[Text]

that we should approve this bill and report it without amendment.

**Senator Flynn:** Is it correct that with regard to the facts of the New Brunswick Appeal Court case, the provincial crown corporation involved contested the jurisdiction of the legislation on that ground?

**Mr. Lyman:** No, there was a *certiorari* motion raised by Forest Products Limited of New Brunswick to quash the charges.

**Senator Flynn:** That is why they contested it.

**Mr. Lyman:** That is right.

**Senator Flynn:** It seems to me rather illogical that you have a contestation on one part, and an agreement on the other part, that does apply in the future.

**The Chairman:** Are there any further questions? Shall I report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee proceeded *in camera*.

[Traduction]

donnée; je suis d'accord que nous devrions adopter ce projet de loi et en faire rapport sans amendement.

**Le sénateur Flynn:** Est-il juste qu'en ce qui concerne les faits du cas de la cour d'appel du Nouveau-Brunswick, la société provinciale de la Couronne impliquée a contesté pour ce motif la juridiction de la mesure législative?

**M. Lyman:** Non. Une requête pour obtenir un bref de *certiorari* a été présenté par la Forest Products Limited, du Nouveau-Brunswick, en vue de faire retirer les accusations.

**Le sénateur Flynn:** C'est pourquoi ils l'ont contestée.

**M. Lyman:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble plutôt illogique que vous ayiez une contestation d'une part et un accord d'autre part, qui s'applique à l'avenir.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Dois-je faire rapport du bill sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.



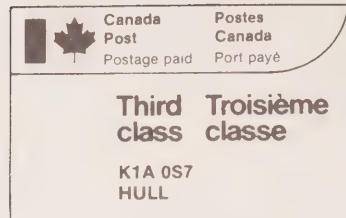












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Cœur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Agriculture:*

Mr. S. Lyman, Senior Counsel, Legal Services.

*Du ministère de l'Agriculture:*

M. S. Lyman, avocat-conseil senior, Contentieux.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, May 27, 1982

Le jeudi 27 mai 1982

Issue No. 16

Fascicule n° 16

**Complete proceedings on:**

**Seul et unique fascicule concernant:**

Bill S-26, "An Act to revive E.G. Klein Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act"

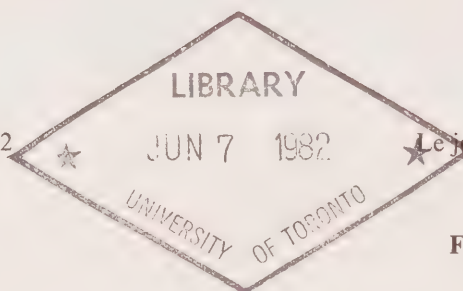
Projet de loi S-26, «Loi reconstituant la société E.G. Klein Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Tuesday, 18th May, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Guay, P.C., that the Bill S-26, intituled: "An Act to revive E.G. Klein Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Guay, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 18 mai 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Guay, C.P., que le Bill S-26, intitulé: «Loi reconstituant la société E.G. Klein Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Guay, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 27, 1982  
(30)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:25 a.m. this day, the Chairman the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Deschatelets, Godfrey, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Neiman, Robichaud and Stanbury. (11)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. J. Paul Robert, Petitioner;

Mrs. Francine Champagne, Solicitor for the Petitioner;

Mrs. Marie-Paule Scott, Chief, Surveillance Section, Compliance Division, Corporation Branch, Consumer and Corporate Affairs.

The Committee considered its Order of Reference dated Thursday, May 18, 1982, which is as follows:

*Ordered,*—That Bill S-26, "An Act to revive E.G. Klein Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Mr. Robert made an opening statement and, with the witnesses, answered questions.

Clauses 1, 2, 3, 4, the preamble and the title of the Bill carried.

*Ordered,*—That the Chairman report the Bill without amendment.

At 12:05 p.m., the Committee proceeded to other business *in camera*.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 MAI 1982  
(30)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 25, sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Deschatelets, Godfrey, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Neiman, Robichaud et Stanbury. (11)

*Aussi présents:* M. R. L. du Plessis, C.R., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Jean-Paul Robert, requérant;

M<sup>e</sup> Francine Champagne, avocat du requérant;

M<sup>me</sup> Marie-Paule Scott, chef, Section de la surveillance, Division de l'application de la loi, Direction des corporations, Consommation et Corporations Canada

Le Comité étudie son Ordre de renvoi en date du 18 mai 1982 dont le libellé est le suivant:

*Il est ordonné*—Que le projet de loi S-26 «Loi reconstituant la société E.G. Klein Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes» soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

M. Robert fait une déclaration préliminaire et, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

Les articles 1, 2, 3 et 4, le préambule et le titre du projet de loi sont adoptés.

*Il est ordonné*—Que le président fasse rapport du projet de loi sans amendement.

A 12 h 05, le Comité entame l'étude d'autres questions à huis clos.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday May 27, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-26, intituled: "An Act to revive E.G. Klein Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act", has in obedience to its Order of Reference of Tuesday, May 18, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*  
H. Carl Goldenberg  
*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 27 mai 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-26, intitulé: «Loi reconstituant la société E.G. Klein Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes», a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 18 mai 1982, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans modification.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 27, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-26, to revive E.G. Klein Limited and to provide for its continuance under the Canada Business Corporations Act, met this day at 11.15 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons devant nous, aujourd'hui, le projet de loi reconstituant la société E.G. Klein Ltée et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. C'est le projet de loi S-26.

Comme témoins, nous avons M<sup>e</sup> Paul Robert le requérant, M<sup>e</sup> Francine Champagne, avocat du requérant et Mme Marie-Paule Scott, chef de la section de la surveillance, Division de l'application de la loi, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations.

Alors, je vais demander à M<sup>e</sup> Robert de nous présenter les faits sur lesquels l'on se base.

**M. Paul Robert, requérant:** Merci, monsieur le président. La compagnie E.G. Klein Ltée a été incorporée en 1957 et n'a pas été très active jusqu'à décembre 1978. A cette date, j'ai communiqué avec le ministère de la Consommation et des Corporations, ici à Ottawa, pour m'enquérir du statut de la compagnie. L'on m'a dit à ce moment-là, par téléphone, que la compagnie était toujours viable mais que les rapports annuels pour, je crois les années 1973 à 1978, n'avaient pas été produits. Alors j'ai demandé que l'on m'expédie les formules nécessaires pour produire les rapports en question, ce qui a été fait au mois de janvier 1979. J'ai la lettre ici, par laquelle on a envoyé les documents. Nous avons rempli les rapports pour les années en question. Nous les avons expédiés en Allemagne à la personne qui détient la majorité des actions dans la compagnie. Ce dernier nous a retourné les formules que nous avons expédiées ici au ministère avec le chèque requis. Par la suite, nous nous sommes rendus compte que le chèque avait été encaissé et qu'un duplicata des formules nous avait été retourné. Alors la compagnie a fait affaires pendant l'année 1979.

En 1980, nous avons rempli le rapport annuel pour l'année 1979, que nous avons expédié au ministère avec un chèque de \$30 qui représentait les frais requis pour l'année 1979. Nous nous sommes rendus compte, par la suite, que le chèque en question avait été encaissé et qu'un duplicata de la formule nous avait été retourné.

Maintenant, en novembre 1980, vu que c'était une compagnie qui datait de 1957, il fallait faire une demande en vertu de la nouvelle Loi sur les corporations canadiennes pour que la compagnie garde sa charte, si vous voulez, pour les années 1981 et suivantes. Nous avons expédié la demande en bonne et due forme. Au mois de décembre 1980, nous avons été informés par le département des compagnies que la charte de la compagnie avait été annulée en mars 1979.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 27 mai 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui a été envoyé le Bill S-26 se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier ce projet de loi reconstituant la société E.G. Klein Limited et prévoyant sa prorogation sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**The Chairman:** Honourable Senators, we have in front of us today an Act to revive E.G. Klein Limited and to provide for this continuance under the Canada Business Corporations Act. This is Bill S-26.

As witnesses, we have Mr. Paul Robert, the Applicant; Mrs. Francine Champagne, Counsel for the Applicant; and Mrs. Marie-Paule Scott, Chief of the Surveillance Section, Compliance Division, Corporations Branch, Ministry of Consumer and Corporate Affairs.

I shall now ask Mr. Robert to present the facts of the case to us.

**Mr. Paul Robert, Applicant:** Thank you, Mr. Chairman. E.G. Klein Limited was incorporated in 1957 and was not very active up until December 1978. At that time, I was in communication with the Ministry of Consumer and Corporate Affairs, here in Ottawa, in order to make enquiries about the status of the company. I was told at that time, by telephone, that the company was still viable but that the annual reports for, I believe, the years 1973 to 1978 has not been filed. I then asked that I be sent the necessary forms in order to produce the reports in question, which was done during the month of January of 1979. I have the letter here by which the documents were sent. We filled out the reports for the years in question. We sent them to Germany to the person who holds the majority of the shares in the company. This person returned the forms which we had sent off here, along with the required cheque. Eventually, we found out that the cheque had been cashed and that duplicates of the forms have been returned to us. The company then did business during the year 1979.

In 1980, we filled out the annual report for the year 1979, which we sent to the department along with a cheque for \$30 which was for the fee required for the year 1979. We eventually found out that the cheque in question had been cashed and that duplicates of the forms were returned to us.

Now, in November 1980, seeing as how the company dated back to 1957, it was necessary to make an application according to the new Canada Corporations Act in order that the company should retain its charter, if you like, for the year 1981 and those to follow. We sent off the application, duly filled out. In the month of December 1980, we were informed by the Corporate Division that the company's charter had been cancelled in March, 1979.

**[Text]**

**Le sénateur Deschatelets:** Dans quel mois, en 1980, avez-vous été informés?

**M. Robert:** La lettre est datée du 9 décembre 1980.

**Le sénateur Deschatelets:** Que la compagnie n'existait plus depuis...

**M. Robert:** Mars 1979. Alors, nous étions dans une très mauvaise posture, parce que la compagnie avait acheté des immeubles et avait transigé jusqu'à décembre 1980. Après maintes discussions avec le ministère, tout le monde en est venu à la conclusion que c'était une situation regrettable mais que le seul remède était de faire adopter une loi rétablissant la charte. C'est pour cette raison que nous sommes ici ce matin.

**Le président:** Sénateur Deschatelets.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, now that we have heard the main facts of the case, do we have in attendance a representative from the department?

**The Chairman:** Yes, we have Mrs. Marie-Paule Scott, who is Chief of the Surveillance Section of the Compliance Division in the Corporation Branch of Consumer and Corporate Affairs. She is available to answer questions.

**Senator Deschatelets:** Should we not hear Mrs. Scott now?

**Le président:** Non, je crois que l'on devrait procéder avec les questions à M<sup>e</sup> Robert.

**Le sénateur Asselin:** M<sup>e</sup> Robert, vous dites que les formules ont été envoyées en Allemagne.

**M. Robert:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Pour que le directeur majoritaire de votre compagnie puisse les signer et les retourner.

**M. Robert:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce qu'il y a longtemps qu'il était en Allemagne, lui?

**M. Robert:** C'est une personne qui, par son travail, est appelée à vivre à plusieurs endroits. Présentement il vit aux États-Unis.

**Le sénateur Asselin:** Le siège social de la compagnie est à Montréal?

**M. Robert:** Il est à Montréal, oui.

**Le sénateur Asselin:** Et cette personne, depuis combien de temps était-elle en Allemagne?

**M. Robert:** Depuis trois ou quatre ans, certainement.

**Le sénateur Asselin:** Et de l'Allemagne, c'est elle qui dirigeait la compagnie?

**M. Robert:** C'est-à-dire que c'est une personne qui vient au Canada souvent par affaires et aussi aux États-Unis, par affaires. C'est une personne qui voyage continuellement.

**Le sénateur Asselin:** Quel était son titre dans la compagnie?

**M. Robert:** Il était président.

**Le président:** Quelles sont les affaires de la compagnie?

**M. Robert:** Les affaires de la compagnie sont surtout de nature immobilière. Elle détient des immeubles à Montréal et

**[Traduction]**

**Senator Deschatelets:** In what month were you informed of this, in 1980?

**Mr. Robert:** The letter is dated December 9, 1980.

**Senator Deschatelets:** That the company was no longer in existence since...

**Mr. Robert:** March 1979. Now, we were in a very tough position, because the company had bought real estate and had transacted business until December 1980. After many discussions with the Ministry, everybody came to the conclusion that the situation is unfortunate, but the only thing to do would be to enact a law revising its charter. It is for this reason that we are here this morning.

**The Chairman:** Senator Deschatelets.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, maintenant que nous avons entendu l'essentiel de l'exposé des faits, y a-t-il quelqu'un ici qui représente le ministère?

**Le président:** Oui, nous avons parmi nous M<sup>me</sup> Marie-Paule Scott, chef de la Section de la surveillance, Division de l'application de la loi, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations. Elle est prête à répondre aux questions qu'on lui posera.

**Le sénateur Deschatelets:** Ne devrions-nous pas l'entendre maintenant?

**The Chairman:** No, I think that we should proceed with Mr. Robert's questions.

**Senator Asselin:** Mr. Robert, you say that the forms were sent to Germany.

**Mr. Robert:** Yes.

**Senator Asselin:** So that the majority shareholder in your company could sign them and return them.

**Mr. Robert:** Yes.

**Senator Asselin:** Was he in Germany for a long time?

**Mr. Robert:** He is a person who, in the course of his work, is called upon to live in many different places. He is now living in the United States.

**Senator Asselin:** Is this company's head office in Montreal?

**Mr. Robert:** Yes, it is in Montreal.

**Senator Asselin:** And how long was this person in Germany?

**Mr. Robert:** Certainly for at least three or four years.

**Senator Asselin:** And did he run the company from Germany?

**Mr. Robert:** Well, this person comes to Canada on business frequently and to the United States too, on business. He is always travelling.

**Senator Asselin:** What was his title in the company?

**Mr. Robert:** He was the President.

**The Chairman:** What is this company's business?

**Mr. Robert:** The company is mostly involved in real estate. It holds real property in Montreal and also lends money in Montreal, in the form of mortgage loans.



[Text]

elle prête aussi de l'argent à Montréal, sous forme de prêts hypothécaires.

**Le président:** Excusez-moi, sénateur Asselin . . .

**Le sénateur Asselin:** Oui, ça va, vous avez le droit, monsieur le président, de poser toutes les questions que vous voulez. Vous êtes notre président!

**Le président:** Très bien, continuez.

**Le sénateur Asselin:** En 1978, c'est-à-dire lorsque vous avez transmis des formules en Allemagne pour qu'elles soient signées et retournées, est-ce que la compagnie était encore en affaires.

**M. Robert:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Elle est en affaires depuis 1957?

**M. Robert:** Elle existait depuis 1957. C'est-à-dire, comme j'ai dit au début, la compagnie n'était pas active. Elle a été incorporée en 1957 par M. Klein qui, à ce moment-là, était résident à Sainte-Adèle, au Québec, mais elle n'avait jamais fait d'affaires. Même si à chaque année elle remplissait les formules nécessaires et produisait, je pense, une déclaration d'impôt, elle n'a jamais transigé comme tel.

C'est en 1978 que la compagnie a décidé de se lancer activement en affaires. C'est à ce moment-là qu'on a appelé ici pour voir si la charte était toujours en bonne et due forme.

**Le sénateur Asselin:** De 1957 jusqu'au moment où on vous a demandé de remplir des formules, la compagnie existait. Vous deviez remplir, à tous les ans, des formules.

**M. Robert:** C'est ça.

**Le sénateur Asselin:** Vous deviez faire ça; vous l'avez fait?

**M. Robert:** A ce moment-là, je n'étais pas dans la compagnie, moi.

**Le sénateur Asselin:** Mais, vos renseignements vous permettent-ils de nous dire si cela a été fait?

**M. Robert:** Bien, je me rends compte maintenant que cela a été fait jusqu'à 1972.

**Le sénateur Asselin:** Oui.

**M. Robert:** Maintenant après 1972, pour une raison ou pour une autre, les rapports n'ont pas été produits.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce qu'il y a eu un changement, à partir de 1972, au conseil d'administration?

**M. Robert:** Il y a eu certains changements. Au début, l'actionnaire ou le directeur qui s'occupait des affaires était M<sup>r</sup> René Labelle qui est décédé, je crois, à la fin des années 1960 ou au début des années 1970. C'est à ce moment-là, je crois, qu'il a commencé à y avoir des problèmes de formules, si on peut les appeler comme ça.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous êtes en mesure de dire que votre démarche n'est pas le fait d'une négligence administrative de votre compagnie, ou bien d'un oubli.

**M. Robert:** Bien, une négligence—C'est évident que dans la meilleur des mondes, la compagnie aurait dû se rendre compte que les rapports n'avaient pas été produits pour les années 1973 à 1978. C'est d'ailleurs dans cette optique-là que l'on a

[Traduction]

**The Chairman:** Excuse me, Senator Asselin . . .

**Senator Asselin:** Yes, all right, you are entitled, Mr. Chairman, to ask all the questions you wish. You are our chairman!

**The Chairman:** Very good, go on.

**Senator Asselin:** In 1978, that is, when you sent the forms to Germany in order to have them signed and returned, was the company still doing business?

**Mr. Robert:** Yes.

**Senator Asselin:** Has it been doing business since 1957?

**Mr. Robert:** It has been in existence since 1957. That is, as I said at the beginning, the company was not active. It was incorporated in 1957 by Mr. Klein, who at that time was living in Sainte-Adèle, Quebec, but it never transacted any business. Although it did fill out the necessary forms and I think, did file an income tax statement every year, it never transacted business as such.

It was only in 1978 that the company decided to enter business actively. At that time, we called here in order to make sure that the charter was still in good order.

**Senator Asselin:** The company was in existence from 1957 to the time that you asked for the forms. You were supposed to fill out these forms every year.

**Mr. Robert:** Exactly.

**Senator Asselin:** You were supposed to do it. Did you?

**Mr. Robert:** At that time, I was not with the company.

**Senator Asselin:** But does your information allow you to state whether or not that was done?

**Mr. Robert:** Well, I now realize that this was done up to 1972.

**Senator Asselin:** Yes.

**Mr. Robert:** Now, after 1972, for one reason or another, the reports were not filed.

**Senator Asselin:** Beginning in 1972, was there a change in the Board of Directors?

**Mr. Robert:** Certain changes were made. At the beginning, the shareholder or the director who took care of business was Mr. René Labelle, who, I believe, died in the late 1960s or early 1970s. It was at that time, I believe, that we began to have difficulties with the forms, if you could call them that.

**Senator Asselin:** Are you in a position to state whether your procedure was the result of administrative negligence on the part of your company, or, rather, an oversight?

**Mr. Robert:** Well, negligence—it is evident that, under the best of conditions, the company should have realized that reports had not been filed for the years from 1973 to 1978. Besides, it is with this situation in mind that we contacted the

[Text]

communiqué au ministère pour savoir ce qui en était. A ce moment-là, on nous a dit: La compagnie existe, vous avez simplement à remplir les rapports pour les années antérieures. Cela, on l'a fait.

On n'a pas dit: Il y a urgence parce qu'il y a un avis de dissolution. En fait, on était dans l'ignorance complète de la dissolution.

**Le sénateur Asselin:** N'est-il pas vrai qu'en 1978, les affaires de la compagnie ont commencé à prospérer et c'est pour cela que vous avez commencé à vous occuper pour voir si la compagnie était bien existante.

**M. Robert:** Avant que les affaires commencent, on s'est enquéri, pas après, parce que disons que l'acquisition majeure de la compagnie a eu lieu au milieu de décembre 1978. C'est avant cela qu'on a appelé à Ottawa pour s'enquérir du statut de la compagnie. On a reçu des formules par après, en janvier 1979, mais on était toujours sous l'impression que la compagnie était viable.

**Le sénateur Asselin:** Depuis que vous vous êtes informés si la compagnie était encore viable ou existait encore, est-ce qu'il y a eu un changement dans les directeurs ou dans le conseil d'administration de la compagnie?

**M. Robert:** Je sais . . .

**Le sénateur Asselin:** En 1978, est-ce que c'était les mêmes administrateurs qu'en 1972-1973?

**M. Robert:** Deux administrateurs étaient les mêmes, soit M. Klein et M. Brabander. Le troisième était M. Labelle, qui a eu son décès en quelque par là; il n'était pas en participation active, disons.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, je reviendrai tout à l'heure, je vais laisser à mes collègues le soin de poser des questions.

**Le président:** Merci, sénateur Asselin.

**Senator Godfrey:** You are a lawyer. Is that correct?

**Mr. Robert:** Yes.

**Senator Godfrey:** This seems to me to be due to a departmental mistake. Does the department admit that?

**Mr. Robert:** They said to me on the phone that it was an unfortunate situation. I am not going to say that they actually admitted that it was a mistake. Everybody agreed it was an unfortunate situation.

**Senator Godfrey:** What I am really interested in is the length of time it has taken you to get here today. When did you start dealing with the Senate?

**Mr. Robert:** I will explain to you why it took so long. For approximately a year we tried other means of correcting the situation. In view of the fact that there was a new Canada Business Corporations Act we tried to find a remedy under that act. We were advised that it was impossible to do this, and we have correspondence with the department to that effect. We tried every means except that of the private bill, and when we saw that this was the only remedy we sought it.

[Traduction]

Ministry in order to find out where we stood. We were told that the company was in existence, and all that there was to do was to fill out the reports for the preceding years. That was done.

We were not told: It is urgent that you do so, as there is a dissolution notice outstanding. As a matter of fact, we had no knowledge whatsoever of the dissolution.

**Senator Asselin:** Is it not true that, in 1978, things began to go very well for the company and it was for that reason that you began to take an interest in seeing whether the company was indeed in existence?

**Mr. Robert:** We made enquiries before business started up, not after, because, let us say, the Company's major acquisition took place in the middle of December 1978. We called Ottawa before that in order to ask about the company's status. We received the forms after this, in January 1979, but we were always under the impression that the company was viable.

**Senator Asselin:** Were there any changes in the company's Executive or Board of Directors after you were informed that the company was viable or still in existence?

**Mr. Robert:** I know . . .

**Senator Asselin:** Were the administrators in 1978 the same as in 1972-73?

**Mr. Robert:** Two administrators, Mr. Klein and Mr. Brabander, were the same. The third one was Mr. Labelle, who died sometime around then. Let us say that he was not an active participant.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, I am going to come back shortly, I am going to leave it up to my colleagues to ask the questions.

**The Chairman:** Thank you, Senator Asselin.

**Le sénateur Godfrey:** Vous êtes avocat, n'est-ce pas?

**M. Robert:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Cela me semble imputable à une erreur du ministère. Le ministère le reconnaît-il?

**M. Robert:** On m'a dit au téléphone que c'était une situation regrettable. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'on ait effectivement reconnu qu'il y ait eu erreur. Tout le monde a reconnu que c'était une situation regrettable.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que je veux vraiment savoir c'est le temps qu'il vous a fallu pour vous rendre jusqu'ici. Quand avez-vous commencé à traiter avec le Sénat?

**M. Robert:** Je vais vous expliquer pourquoi il a fallu autant de temps. Nous avons essayé pendant à peu près un an de trouver d'autres moyens de régler la question. Étant donné qu'il y avait une nouvelle loi sur les sociétés commerciales du Canada nous avons essayé de trouver une solution grâce à cette loi. On nous a informé que c'était impossible et nous avons encore les lettres du ministère pour le prouver. Nous avons tout essayé sauf un bill privé, et quand nous avons constaté que c'était le seul moyen, nous y avons eu recours.



**[Text]**

**Senator Godfrey:** When did you make your first approach to the Senate?

**Mr. Robert:** I do not have the date in mind, but it was approximately a year ago.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Last fall?

**Mr. Robert:** I believe so.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, est-ce qu'on pourrait avoir l'opinion de votre conseiller juridique, M<sup>e</sup> du Plessis?

**Le président:** Sur quoi?

**Le sénateur Bosa:** Sur cette question. Est-ce que l'avocat a quelque chose à dire sur cette question?

**Mr. du Plessis:** I really have nothing to say about the facts of the case, which you have heard. All I can say is that we have had similar cases in the past, where we have revived companies that had been dissolved through inadvertence or error of one type or another. The bill that is before the committee now is drafted in proper legislative form and is in the style and form of the previous cases. That is all I can say at the moment. There is nothing further to add.

There is one other case that will be coming before the Senate. However, in the future we will probably not have cases of this kind since, under section 202 of the Canada Business Corporations Act a procedure is now provided whereby procedures of this sort can be dealt with administratively.

The dissolution of this company dates back, however, to the time when it was subject to the old Canada Corporations Act, and there was no procedure under the old Canada Corporations Act for a revival of this kind. This is why it has to be accomplished through parliamentary action of this kind.

**The Chairman:** That answers your question to me, Senator Deschatelets, of yesterday.

**Senator Deschatelets:** I was under the impression that a year or two ago we made representations to the department with the object of avoiding being caught in cases like this in the future. We asked them to find an administrative way of dealing with these cases, and I am glad to hear that this has been done.

**Le sénateur Lapointe:** Comment se fait-il que, lorsque l'avis a paru dans la Gazette officielle, qu'on n'a pas envoyé de copie au bureau chef de votre compagnie? C'est cela qui est absolument illogique, car qui lit la Gazette officielle?

**M. Robert:** Je présume qu'il y a eu un avis d'envoyé, je ne le sais pas,—je ne sais pas où et à qui ils ont été envoyés ou par qui ils ont été reçus. La compagnie, en autant que je sache, ne savait pas que ces procédures-là étaient en marche.

**Le sénateur Lapointe:** Vous-même, quand êtes-vous entré dans cette affaire?

**M. Robert:** Moi-même, activement, en 1978.

**Le sénateur Lapointe:** Alors, c'est après que l'avis a été publié dans la Gazette officielle, en 1977?

**M. Robert:** Oui.

**[Traduction]**

**Le sénateur Godfrey:** Quand avez-vous contacté le Sénat pour la première fois?

**M. Robert:** Je ne me souviens pas de la date exacte, mais il y a environ un an.

**M. R. L. du Plessis, C.R., secrétaire légiste et conseiller parlementaire:** L'automne dernier?

**M. Robert:** Oui, je crois.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, may we have the opinion of your legal counsel, Mr. du Plessis?

**The Chairman:** On what?

**Senator Bosa:** On this matter. Does the lawyer have something to say regarding this matter?

**M. du Plessis:** Je n'ai vraiment rien à propos de l'exposé des faits. Nous avons eu des cas spéciaux dans le passé, nous avons reconstitué des sociétés qui avaient été dissoutes par inadvertance ou par erreur. Le bill que le Comité étudie maintenant est rédigé dans la forme législative appropriée, dans le même forme que ceux qui ont précédé. C'est tout ce que je peux dire pour le moment. Il n'y a rien à ajouter.

Deux autres demandes de révision seront soumises au Sénat. Cependant, nous n'aurons probablement plus d'affaires de ce genre à l'avenir, car l'article 202 de la Loi sur les sociétés commerciales du Canada prévoit une façon de régler ces questions au niveau administratif.

La dissolution de cette société remonte, toutefois, à l'époque où elle était assujettie à l'ancienne Loi sur les corporations canadiennes, qui ne prévoyait aucune procédure de reconstitution de ce genre. C'est pourquoi il faut prendre ce genre de mesure parlementaire.

**Le président:** Cela répond à la question que vous m'avez posée hier, Sénateur Deschatelets.

**Le sénateur Deschatelets:** J'avais l'impression qu'il y a un an ou deux nous avions fait des démarches auprès du ministère afin qu'on ne nous soumette plus ce genre d'affaires. Nous lui avions demandé de trouver un moyen administratif de régler ces questions, et je suis heureux d'apprendre que c'est fait.

**Senator Lapointe:** How did it happen that a copy was not sent to your head office when the notice appeared in the *Canada Gazette*? That is completely illogical. Who reads the *Canada Gazette*?

**Mr. Robert:** I presume that there was a notice sent out, I don't know,—I don't know where nor to whom they were sent out, nor by whom they were received. As far as I know, the company was not aware that these steps were being taken.

**Senator Lapointe:** When did you yourself get involved in this business?

**Mr. Robert:** Myself, actively, in 1978.

**Senator Lapointe:** Now, this was after the announcement was published in the *Canada Gazette* in 1977?

**Mr. Robert:** Yes.



[Text]

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que vous étiez, ou n'étiez pas au courant, à ce moment-là?

**M. Robert:** Non,—ni, à ce que je sache, les autres actionnaires de la compagnie.

**Le sénateur Asselin:** Le directeur majoritaire a dû le savoir.

**Le sénateur Deschatelets:** Il y a une chose que je ne comprends pas. Vous dites qu'en 1978, le ministère vous a dit que cette compagnie existe?

**M. Robert:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Là, vous laissez entendre que l'affaire de la Gazette officielle avait été antérieure à 1978?

**M. Robert:** Oui, c'est vrai.

**Le sénateur Deschatelets:** Alors, c'est un point qu'il va falloir éclaircir.

**Senator Godfrey:** You got the returns back; your cheques were cashed.

**Mr. Robert:** Oh yes. And not only for the reports that were in arrears, but the year after we were diligent and filed on time, and everything was normal.

**Senator Godfrey:** If you had been told that the company had been dissolved you would have incorporated another company, and you would not be here today. There is no argument about the merits of this case, even more so than in the other cases we have had.

**Le sénateur Asselin:** Ce n'est pas si facile que cela; et il ne faut pas que le Sénat soit un "rubber stamp". Lorsqu'on a un bill comme celui-là devant nous—et vous vous en souvenez, monsieur le président, j'avais un peu soulevé la question au Sénat lorsque le bill a été présenté—il faut rechercher où se trouve la négligence dans la production des documents. Il y a une loi sur les corporations canadiennes qui exige les compagnies à faire des rapports annuels. Évidemment, une compagnie peut, pour une raison ou une autre, ne pas faire son rapport pour un an, mais lorsqu'il s'agit d'une période de cinq ans, j'ai l'impression que les sénateurs ont le droit de savoir pourquoi cela est arrivé. Lorsqu'on sait que l'actionnaire principal réside en Allemagne depuis quatre ans, je n'ai pas l'impression qu'il s'est occupé activement de ses affaires à Montréal. Cependant, je crois que le Sénat a le droit de savoir, et il faut rechercher où se trouve la négligence administrative. Évidemment, je comprends que pour faire revivre la compagnie, cela coûte bien cher, mais d'un autre côté, il faut que, dans l'avenir, tous les cas doivent être bien éclaircis, et sauf le respect, il ne faudrait pas dire qu'on nous présente un bill et qu'on s'attende qu'on l'adopte automatiquement.

**Senator Godfrey:** But after hearing this story, is there any other argument? Has the department anything to say to the contrary?

**M. Robert:** Si je peux ajouter,—ce n'est pas seulement le coût d'une nouvelle incorporation, c'est le fait que la compagnie a opéré pendant presque deux ans dans l'ignorance, correspondant toujours avec le ministère et n'étant pas averti que la charte avait été annulée.

[Traduction]

**Senator Lapointe:** Where you or were you not aware of this at that time?

**Mr. Robert:** No,—nor, to the best of my knowledge, were the other shareholders in the company.

**Senator Asselin:** The majority share holder should have known.

**Senator Deschatelets:** There is one thing that I do not understand. You are saying that, in 1978, the Ministry told you that the company existed?

**Mr. Robert:** Yes.

**Senator Deschatelets:** Now, you would have us believe that the *Canada Gazette* affair took place before 1978?

**Mr. Robert:** Yes, that's true.

**Senator Deschatelets:** Then this is a point that must be cleared up.

**Le sénateur Godfrey:** On vous a retourné les déclarations d'impôts; vos chèques ont été encaissés.

**M. Robert:** Oui. Non seulement pour les déclarations en retard, mais pour l'année suivante nous les avons envoyé à temps et tout était normal.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous aviez été avisés de la dissolution de la société vous en auriez constitué une autre et vous ne seriez pas ici aujourd'hui. Il ne fait aucun doute que votre démarche est justifiée, plus que bien d'autres.

**Senator Asselin:** It is not as easy as that. The Senate must not be a rubber stamp. When we have a bill before us, like that one—and you remember, Mr. Chairman, that I had raised the question to some extent in the Senate when the bill was being discussed—it is necessary to find where the negligence in producing documents lies. There is the Canada Corporations Act which requires companies to submit annual reports. Evidently, a company may, for one reason or another, fail to file its report for one year, but when it is a question of five-year period, I am under the impression that the senators have a right to know why this happened. When it is known that the principal shareholder has been living in Germany for four years, I do not have the impression that he is actively occupied by his interests in Montreal. I nevertheless believe that the Senate has the right to know, and it is necessary to find out where the administrative negligence lies. Evidently, I understand that it will cost a good deal to revive the company. On the other hand, in future, all cases must be clearly set out, and save for this respect, it must not be stated that a bill is presented to us in the expectation of automatic passage.

**Le sénateur Godfrey:** Après cet exposé des faits, y a-t-il d'autres arguments? Le ministère conteste-t-il quelque chose?

**Mr. Robert:** If I may add—it is not only the cost of a new incorporation, it is also the fact that the company operated for almost two years in a state of ignorance, corresponding all the while with the Ministry, but not being informed that its charter had been cancelled.

[Text]

**Senator Godfrey:** You would not have put assets in the company if you had known, and as a consequence the company would have had no losses; you would have incorporated a new company, and you would not be here today. It is as simple as that.

**Mr. Robert:** It is as simple as that.

**Senator Godfrey:** As long as the companies branch admits that you did cash the cheques and you did receive those notices and they did not inform you that the company was dissolved. Is that correct?

**Le sénateur Asselin:** On ne vous fait pas aucun reproche. Ce qui est surprenant dans le cas de votre compagnie, c'est que pendant trois ou quatre ans, on ne fait pas de rapport et que la compagnie existe quand-même; ça saute aux yeux, pour un avocat qui pratique ce droit-là?

**Mr. Robert:** Je suis d'accord avec vous et je crois que, où il y a eu une certaine négligence, c'est que l'actionnaire principal aurait dû remplacer M. Labelle formellement, lorsque celui-ci est décédé, au lieu de laisser les choses se détériorer comme cela. Je suis totalement d'accord avec vous sur ce point.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter? M<sup>me</sup> Champagne est l'avocat du requérant.

**Mme Francine Champagne, avocat du requérant:** Il faudrait peut-être éclaircir un point au niveau de la procédure comme telle. C'est que, comme mon confrère vous l'a expliqué, nous étions au dossier avec le ministère de la Consommation et des Corporations depuis décembre 1978, et la compagnie a été dissoute en mars 1979. Or, le ministère savait très bien qui contacter pour aviser de la dissolution, mais nous n'avons jamais reçu, en tant qu'avocats et procureurs de la compagnie, un avis de dissolution, après qu'il a été publié dans *la Gazette*.

**Le sénateur Asselin:** Il a été publié?

**Mme Champagne:** Oui, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Asselin:** L'avis n'est pas nécessaire. Lorsqu'il y a une publication dans *la Gazette officielle*, il n'est pas nécessaire d'attendre un avis pour prendre connaissance des faits qui se sont passés.

**Mme Champagne:** Non, je suis d'accord avec vous, sénateur, mais nous n'en avons pas été informés d'aucune façon.

**Le sénateur Asselin:** Ce n'est pas nécessaire, parce que l'avis public est l'information qui est donnée par le ministère, selon la Loi sur les corporations.

**Senator Godfrey:** What was the date the actual returns were filed, then?

**Mrs. Champagne:** May, 1979.

**Senator Godfrey:** So the returns were not filed until afterwards.

**Mrs. Champagne:** That is correct.

**Le sénateur Lapointe:** Monsieur le président, ça fait deux ou trois fois qu'on a à faire avec des cas comme celui-là, et ceux qui présentent le projet nous disent qu'ils n'ont pas été avertis par la poste, de la dissolution de la compagnie. Je trouve cela absolument stupide parce que qui lit *la Gazette officielle* tous

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'auriez pas accru l'actif de la société si vous aviez été au courant et par conséquent elle n'aurait pas subi de pertes; vous auriez constitué une nouvelle société et vous ne seriez pas ici aujourd'hui. C'est aussi simple que cela.

**Mr. Robert:** C'est aussi simple que cela.

**Le sénateur Godfrey:** Dans la mesure où les succursales de la société reconnaissent que vous avez encaissé des chèques, que vous avez reçu ces avis et qu'elles ne vous ont pas informé que la société était dissoute. Est-ce exact?

**Senator Asselin:** Nobody took exception to this. The surprising thing in your company's case is that nobody filed a report for three or four years, while the company still existed. Is that not highly unusual for a lawyer practising this kind of law?

**Mr. Robert:** I agree with you, and I believe that there was a certain amount of negligence in the fact that the principal shareholder should have formally replaced Mr. Labelle when he died, rather than allowing things to go downhill like that. I am totally in agreement with you on that point.

**The Chairman:** Do you have anything else to add? Mrs. Champagne is the applicant's lawyer.

**Mrs. Francine Champagne, Counsel for the Applicant:** Perhaps we should clear up a procedural point. It is, as my colleague explained to you, that we have been on the case with the Ministry of Consumer and Corporate Affairs since 1978, and the company was dissolved in 1979. Now, the Ministry knew very well whom to contact in order to advise of the dissolution, but as lawyers and legal representatives for the company, we never received a dissolution notice after it was published in the *Canad Gazette*.

**Senator Asselin:** Was it published?

**Mrs. Champagne:** Yes, Mr. Senator.

**Senator Asselin:** The notice is not necessary. When there is publication in the *Canada Gazette*, it is not necessary to wait for a notice in order to become aware of what has happened.

**Mrs. Champagne:** No, I agree with you, Mr. Senator, but we were not informed in any way.

**Senator Asselin:** That is not necessary, because the public notice is the information which is given out by the Ministry, according to the Corporations Act.

**Le sénateur Godfrey:** Dans ce cas-là, à quelle date les déclarations ont-elles été effectivement remplies?

**Mme Champagne:** En mai 1979.

**Le sénateur Godfrey:** Les déclarations n'ont donc été remplies que par la suite?

**Mme Champagne:** C'est exact.

**Senator Lapointe:** Mr. Chairman, we have heard similar cases two or three times before, and the people introducing the Bill tell us that they were not notified by mail that the company had been dissolved. I find that absolutely stupid,



[Text]

les jours, ou toutes les semaines? C'est la loi, mais je trouve que c'est une loi stupide.

**Le président:** Comme l'a dit M. du Plessis, la loi maintenant ne dit pas cela, et nous n'aurons plus de tels projets.

**Le sénateur Lapointe:** Depuis quand?

**Le président:** C'est-à-dire qu'on va pouvoir agir par procédure administrative, dans l'avenir.

**M. du Plessis:** Ce sera selon la procédure administrative qui est dans la nouvelle Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, l'article 202. En effet, j'ai deux ou trois demandes,—une pour cette compagnie, et deux autres, mais je pense que dans l'avenir il n'y aura pas beaucoup de telles demandes, à moins qu'il y ait une compagnie qui a été dissoute il y a 10 ans. Mais, pour le futur, ce sera tout réglé selon la nouvelle loi.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce qu'elle est en vigueur, la nouvelle loi?

**M. du Plessis:** Oui, elle est en vigueur depuis deux ans.

**Senator Godfrey:** When did we get the two applications? Why cannot we deal with them all at the same time?

**Mr. du Plessis:** I tried to do that, but there was a delay in the publication of the notices. The other application will be coming in another week or so. I tried to tie them in, but I did not want to hold back this one too long. The delay was long enough. The other application I have is a complicated affair. There is much correspondence going on between the lawyers and my office. It involves quite a few shareholders. I do not know if it will ever come before the Senate.

**Senator Godfrey:** Did the department ever refund the money that you spent on filing?

**Mrs. Champagne:** They did refund the money. I have a letter here in my file. It was in 1981.

**Senator Godfrey:** So they had the money there for a couple of years?

**Mrs. Champagne:** Right.

**Senator Robichaud:** This partly covers my question.

Il semble qu'il y a eu une erreur, une omission de la part du ministère et aussi de la compagnie. C'est une situation qui a été rectifiée par la suite. La compagnie, à compter de 1972 jusqu'en 1978, a commis une omission. Mais qu'est-ce qui arrive par la suite? Qui couvre les frais de la publication du projet de loi, lorsque le ministère est partiellement responsable?

**Le sénateur Asselin:** C'est le requérant.

**Le sénateur Robichaud:** C'est le requérant, même si le ministère est partiellement responsable?

**Le sénateur Asselin:** C'est toujours le requérant qui paye. Le ministère n'a pas avoué sa faute, il n'a pas entendu les représentants du requérant.

**Le président:** C'est le requérant.

[Traduction]

because who reads the *Canada Gazette* every day, or even every week? It is the law, but I think it is a stupid law.

**The Chairman:** As Mr. du Plessis has said, under the current law, this is no longer true, and we will not give consideration to such Bills in future.

**Senator Lapointe:** Since when?

**The Chairman:** That is, we will be able to deal with procedures of this sort administratively.

**Mr. du Plessis:** We will follow the administrative procedure provided in the new Canada Business Corporations Act, section 202. In fact, I have had two or three applications—one from this company, and two others—but I mind there will not be many applications of this sort in the future, unless a company was dissolved ten years ago. But in future, everything will be governed by the new legislation.

**Senator Lapointe:** Is the new legislation in force?

**Mr. du Plessis:** Yes, it has been in force for two years.

**Le sénateur Godfrey:** Quand avons-nous reçu les deux autres demandes? Pourquoi ne pouvons-nous pas régler toutes ces questions en même temps?

**M. du Plessis:** C'est ce que j'ai essayé de faire, mais les avis ont été publiés en retard. L'une des demandes devrait pouvoir être soumise au Sénat dans une semaine environ. J'ai essayé de les réunir, mais je ne voulais pas retarder celle-là trop longtemps. Le délai a déjà été assez long. Dans l'autre cas il s'agit d'une affaire compliquée. Mon bureau et les avocats échangent une correspondance importante. Un bon nombre d'actionnaires sont en cause. Je ne sais si l'affaire sera jamais soumise au Sénat.

**Le sénateur Godfrey:** Le ministère vous a-t-il jamais remboursé vos frais d'enregistrements?

**Mme Champagne:** Il l'a fait. J'ai une lettre ici dans mon dossier. C'était en 1981.

**Le sénateur Godfrey:** Il a donc gardé l'argent pendant deux ans environ?

**Mme Champagne:** Exact.

**Le sénateur Robichaud:** Cela répond en partie à ma question.

It seems a mistake has been made—both the department and the company have made an omission. It is a situation that was later corrected. The company made an omission between 1972 and 1978. But what happens next? Who covers the cost of publishing the bill when the Ministry is partially responsible?

**Senator Asselin:** The applicant.

**Senator Robichaud:** The applicant does, even if the Ministry is partially responsible?

**Senator Asselin:** The applicant must always pay. The Ministry did not admit that it had made a mistake. It did not hear the applicant's representatives.

**The Chairman:** The applicant pays.



[Text]

**Le sénateur Lapointe:** Oui, c'est le requérant; d'ailleurs nous l'entendons maintenant.

**Senator Robichaud:** What happens with provincial legislatures is that when a charitable organization is incorporated, the funds for all of the publications, and so on, are refunded immediately, on a motion by a member of the committee.

**Senator Neiman:** They are not so generous in Ontario.

**The Chairman:** Are there any questions for Mrs. Scott, who is an official of the department?

**Mme Marie-Paule Scott, chef, Section de la surveillance, Division de l'application de la loi, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des corporations:** Malheureusement, je n'ai pas le dossier avec moi. Par contre, je suis un peu au courant du dossier. J'ai déjà communiqué avec M<sup>e</sup> Champagne. Je vais vous expliquer la procédure selon la Loi sur les corporations canadiennes, plus particulièrement dans le cas de la compagnie E.G. Klein. A l'époque, en 1977, on a eu une procédure administrative aux fins de dissoudre un certain nombre de compagnies, une centaine peut-être, qui n'avaient pas déposé depuis un certain nombre d'années leur rapport annuel. C'est la seule fois qu'on l'a fait. Une publication a été mise dans la *Gazette officielle*. La loi ne nous oblige pas à envoyer un avis à la compagnie. La loi nous dit qu'on peut envoyer un avis à la compagnie ou publier un avis dans la *Gazette*. A ce moment-là, même si je n'étais pas là, pour des questions de frais, on a seulement fait une publication dans la *Gazette officielle*.

Souvent, la compagnie est très négligente, car la Direction des corporations envoie, à chaque année, le formulaire du rapport annuel au siège social de la compagnie. Elle se doit de remplir ce rapport et de le retourner à la Direction des corporations. Que la compagnie soit active ou non, elle doit remplir ce rapport.

Dans le cas de la compagnie E.G. Klein, on nous dit: est-ce la faute de la Direction? C'est évident qu'on l'a envoyé à toutes les années, parce que très souvent, dans ces cas-là, la compagnie donne le nom de l'avocat qui s'occupe des affaires de la compagnie. L'avocat est peut-être négligent. Il met ce rapport dans son panier de travail, sans savoir qu'il est très important. Je ne sais pas exactement ce qui s'est passé dans le cas de cette compagnie. Maintenant, en 1978, le requérant dit qu'il a communiqué avec la Direction pour savoir si la compagnie était toujours active et qu'on lui a dit oui. Maintenant, la jeune fille ou la personne qui a pris le dossier n'a peut-être pas vu l'avis qui était au dossier, disant que cette compagnie avait été dissoute.

**Le sénateur Asselin:** En 1978, est-ce que vous avez une lettre de la compagnie disant que la compagnie était encore existante?

**Mme Scott:** Non je n'ai pas de lettre.

**Le sénateur Asselin:** Vous n'avez rien obtenu?

**Mme Scott:** C'était par téléphone.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce qu'une lettre a été envoyée?

[Traduction]

**Senator Lapointe:** Yes, the applicant however, are hearing him now.

**Le sénateur Robichaud:** Dans le cas d'une assemblée provinciale, quand un organisme de charité est constitué en société, les frais engagés pour toutes publications, etc... sont remboursés immédiatement, sur la motion d'un membre du comité.

**Le sénateur Neiman:** Ils ne sont pas aussi généreux en Ontario.

**Le président:** Avez-vous des questions à poser à Mme Scott qui est fonctionnaire du ministère?

**Mrs. Marie-Paule Lapointe, Chief, Surveillance Section, Compliance Division, Corporations Branch, Ministry of Consumer and Corporate affairs:** Unfortunately, I do not have the file with me, but I do know a little about the case. I have already contacted Mrs. Champagne. I will explain the procedure provided by the Canada Corporations Act, and in particular, as regards E.G. Klein Ltd. At the time, in 1977, we implemented an administrative procedure to dissolve a certain number of companies, about one hundred, perhaps, that had not submitted annual reports for several years. It was the only time we ever did this. A notice was published in the *Canada Gazette*. We are not required by law to send a notice to the company. The law states that we may either send the company a notice or publish a notice in the *Gazette*. Even though I was not there when it was done, I know that, for reasons to do with the cost, we only published a notice in the *Canada Gazette*.

The company is often very negligent, because every year the Corporations Branch sends the form for filing an annual report to the head office of the company. The company must fill out the form and return it to the Corporations Branch. The company must fill out the form whether it is active or not.

In the E.G. Klein Ltd. case, we are asked: is the Branch at fault? The form was obviously sent to the company every year, because very often in such cases the company will give the name of the lawyer representing the company. Maybe the lawyer is negligent. He may drop the form in his work basket, not realizing that it is very important. I do not know exactly what happened in this particular case. Now, in 1978, the applicant says he contacted the Branch to find out if the company was still active. He says he was told it was. Now, the girl or person who took the file may not have seen the notice in the file stating that the company had been dissolved.

**Senator Asselin:** Do you have a letter from the company written in 1978, saying that the company still existed?

**Mrs. Scott:** No, I have no such letter.

**Senator Asselin:** You did not receive anything?

**Mrs. Scott:** It was by telephone.

**Senator Asselin:** Was a letter sent?

[Text]

**Mme Scott:** La première fois, c'était en 1978.

**Le sénateur Asselin:** Pouvez-vous la produire?

**Mme Scott:** La première fois, c'était en 1978.

**Mme Champagne:** Si vous me permettez, monsieur le sénateur, la demande avait été faite verbalement. Nous avons reçu une lettre de la Direction des corporations qui se lit comme suit:

Suite à votre lettre du 28 janvier

Donc il y a eu une conversation téléphonique et une lettre. A ce moment-là, on nous a fait parvenir les formules pour les années manquantes.

**Le sénateur Asselin:** C'est dit dans la lettre?

**Mme Champagne:**

Suite à votre lettre du 28 décembre 1978, veuillez trouver sous pli les formules en blanc des sommaires annuels nécessaires à être complétés pour les années terminées le 31 mars 1973, 1974, 1975, 1976 et 1977. Un chèque de \$120 devrait accompagner lesdits sommaires. Bien à vous, Hélène Jacques.

Alors, nous avons fait parvenir les rapports et le chèque.

**Mme Scott:** A ce moment-là, la lettre ne dit pas que la compagnie a été dissoute. Elle dit seulement: «Je vous envoie les formules à compléter.» C'est la Section de l'information, une autre section, qui s'occupe d'envoyer les formules nécessaires. Il est fort possible que ce soit une erreur de la jeune fille qui n'a pas regardé au dossier, pour voir si la compagnie avait été dissoute.

**Le sénateur Deschatelets:** A ce moment-là, quand la lettre du ministère a été envoyée, la compagnie était dissoute, d'après vous? Il y avait l'avis de la *Gazette officielle*, à ce moment-là?

**Mme Scott:** Oui, en 77, et un an après la compagnie a été dissoute; donc, en mars 78, la compagnie a été dissoute.

**Le sénateur Asselin:** Il ne faut pas leur demander de rapport.

**Mme Champagne:** Elle a été dissoute en mars 79. Mais si vous me le permettez, au moment où nous avons reçu cette lettre en janvier 1979, la compagnie n'était pas dissoute.

**Le sénateur Asselin:** Oui parce que, si non...

**Mme Champagne:** Je comprends qu'il y avait eu un avis publié dans la *Gazette* à l'effet qu'elle serait dissoute.

**Mme Scott:** L'avis a été publié en mars 1977. L'avis dit que la compagnie sera dissoute dans un délai d'un an. Cela nous mène donc en mars 1978.

**Mme Champagne:** Elle a dû être dissoute en mars 1978. Car le décret de dissolution a été publié en mars 1979.

**Le sénateur Lapointe:** Le chèque de \$120, où est-il allé? Car à ce moment-là, vous avez payé pour quelque chose qui n'existait plus.

**Mme Scott:** Il a été remboursé.

[Traduction]

**Mrs. Scott:** The first time, in 1978.

**Senator Asselin:** Can you produce it?

**Mrs. Scott:** The first time, in 1978.

**Mrs. Champagne:** If you please, Mr. Senator, the application was made verbally. We received a letter from the Corporations Branch which reads as follows:

In answer to your letter of January 28.

So there was a telephone conversation and a letter. At this point, the forms for the years in question were sent to us.

**Senator Asselin:** What does it say in the letter?

**Mrs. Champagne:**

In answer to your letter of December 1978, please find enclosed the blank forms for the annual summaries which must be completed for the years ending March 31, 1973, 1974, 1975, 1976 and 1977. A cheque for \$120 must accompany these summaries. Sincerely, Hélène Jacques.

So we sent in the reports and the cheque.

**Mrs. Scott:** Then the letter does not say that the company had been dissolved. It only says: "I am sending you the forms to be completed." Another section, the Information Section, is in charge of sending the necessary forms. It is quite possible that the girl, in not checking the file to see if the company had been dissolved, was the one who made the mistake.

**Senator Deschatelets:** So, in your opinion, at the time the letter from the department was sent, the company was dissolved? Had the notice appeared in the *Canada Gazette* at that point?

**Mrs. Scott:** Yes, in 1977, and one year later the company was dissolved. So the company was dissolved in March 1978.

**Senator Asselin:** There is no need to ask them for a report.

**Mrs. Champagne:** It was dissolved in March 1979. But if you will allow me, when we received the letter in January 1979, the company was not dissolved.

**Senator Asselin:** Yes, because otherwise...

**Mrs. Champagne:** I understand there was a notice published in the *Gazette* to the effect that the company would be dissolved.

**Mrs. Scott:** The notice was published in March 1977. The notice states that the company will be dissolved one year. Which brings us to March 1978.

**Mrs. Champagne:** The company must have been dissolved in March 1978, because the dissolution order was published in March 1979.

**Senator Lapointe:** Where did the cheque for \$120 go? Because then you would have been paying for something that no longer existed.

**Mrs. Scott:** It was refunded.



[Text]

**Senator Godfrey:** Two years later.

**Mme Champagne:** Nous avons été remboursés en 1981, pour ce chèque de \$120 que nous avons émis. C'est après que nous avons été avisés que la compagnie était dissoute, en décembre 1980. Alors au cours de l'année 1981, ils nous ont retourné notre chèque de \$120, disant qu'il avait été encaissé par erreur.

**Le sénateur Lapointe:** C'est à ce moment-là que vous avez appris que la compagnie était dissoute?

**Mme Champagne:** En décembre 1980, nous avons appris qu'elle était dissoute. C'est lorsque nous avons produit une demande de certificat de prorogation en vertu de la nouvelle loi. A ce moment-là, on nous a répondu: Nous ne pouvons pas proroger la compagnie, car elle a été dissoute en mars 1979. C'est à ce moment-là que nous l'avons appris.

**Le sénateur Lapointe:** Et vous, Mme Scott, est-ce que vous avez quelque chose à ajouter?

**Mme Scott:** Nous avons parlé de la procédure sous l'article 202 de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Nous avons maintenant une procédure administrative qui permet à des compagnies qui ont été dissoutes par le directeur des corporations, de demander au directeur de les faire revivre. Alors, il n'est plus nécessaire de passer par un bill privé.

**Le sénateur Asselin:** Cela va coûter moins cher.

**Mme Scott:** Oui, c'est \$200. Maintenant, sous la Loi des sociétés commerciales canadiennes, on a la même procédure de dissolution pour les compagnies qui ne déposent pas leur rapport annuel. Auparavant, s'ils n'avaient pas déposé leur rapport pour deux ans, elles étaient dissoutes. Maintenant c'est un an pour le programme de dissolution. Nous envoyons maintenant un avis à la compagnie et à tous les administrateurs, à l'effet que la compagnie sera dissoute.

**Le sénateur Deschatelets:** Très bien!

**Mme Scott:** Dans un délai de 120 jours. On envoie aussi une publication au lieu du siège social, c'est-à-dire un journal, au lieu du siège social de la compagnie.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous envoyez ces avis même aux directeurs de compagnies qui sont en-dehors du pays?

**Mme Scott:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Vous avez leur adresse et vous leur envoyez cela en-dehors du pays?

**Mme Scott:** Oui.

**Le président:** Est-ce qu'il y a d'autres questions?

**Le sénateur Robichaud:** Si la loi avait été promulguée à ce moment-là, nous aurions évité toute cette procédure.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais vous demander ceci: l'article 1 du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 2?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** L'article 3?

**Des voix:** D'accord.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Deux ans plus tard.

**Mrs. Champagne:** We were reimbursed in 1981 for the \$120 cheque we had sent in. That was after we were advised that the company was dissolved, in December 1980. So, during 1981, they returned our cheque for \$120, explaining that it had been cashed by mistake.

**Senator Lapointe:** It was then that you learned that the company was dissolved.

**Mrs. Champagne:** We learned that it was dissolved in December 1980, when we made an application for a certificate of extension under the new Act. They answered: We cannot grant an extension to the company because it was dissolved in March 1979. That was when we found out.

**Senator Lapointe:** And do you have anything to add, Mrs. Scott?

**Mrs. Scott:** We have talked about the procedure provided under section 202 of the Canada Business Corporation Act. We now have an administrative procedure that allows companies which have been dissolved by the director of the Corporations Branch to ask the director to revive them. So it is no longer necessary to resort to a private bill.

**Senator Asselin:** It will be less expensive that way.

**Mrs. Scott:** Yes, it now costs \$200. Now, under the Canada Business Corporations Act, we have recourse to the same dissolution procedure for companies that do not file an annual report. In the past, if they did not file a report for two consecutive years, they were dissolved. Now dissolution will be carried out after one year. We now send a notice to the company and all directors to the effect that the company will be dissolved.

**Senator Deschatelets:** Excellent!

**Mrs. Scott:** Within 120 days. We also send a publication to the head office in other words, a newspaper to the city where the company's head office is located.

**Senator Asselin:** Do you send notices even to directors of companies who are outside of the country?

**Mrs. Scott:** Yes.

**Senator Asselin:** You have their addresses and you send them notices outside the country?

**Mrs. Scott:** Yes.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Robichaud:** If the Act had been promulgated at the time, we would have avoided this entire procedure.

**The Chairman:** If there are no further questions, I will ask you this: is section 1 of the bill passed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Section 2?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Section 3?

**Hon. Senators:** Agreed.



## [Text]

**Le président:** L'article 4?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le préambule?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le titre?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Dois-je faire rapport du projet de loi sans proposition d'amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Asselin:** Avec la réserve, dont je vous donne avis immédiatement, que lorsque le bill reviendra au Sénat, j'aurai quelque chose à dire.

**Le président:** Je n'ai pas d'objection.

**Le sénateur Asselin:** Ce n'est pas sur division, évidemment, mais c'est avec la réserve que, lorsque le bill reviendra devant le Sénat, j'aurai des propos à tenir sur la procédure.

**Le président:** C'est votre privilège.

**Le sénateur Asselin:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup et je remercie également les témoins.

La séance se poursuit à *huis clos*.

## [Traduction]

**The Chairman:** Section 4?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The Preamble?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The title?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall I report the Bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Asselin:** With the provision of which I am giving you immediate notice—that when the Bill comes before the Senate again, I will be permitted to say something about it.

**The Chairman:** I have no objections.

**Senator Asselin:** Obviously, it is not because I disagree, but because I will have some comments to make on the procedure when the Bill comes before the Senate again.

**The Chairman:** That is your privilege.

**Senator Asselin:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. I would also like to thank the witnesses.

The session proceeded *in camera*.



















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada.*

*45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. J. Paul Robert, Petitioner;  
Mrs. Francine Champagne, Solicitor for the Petitioner; and  
Mrs. Marie-Paule Scott, Chief, Surveillance Section, Compliance Division, Corporation Branch, Consumer and Corporate Affairs.

M. J. Paul Robert, requérant;  
M<sup>e</sup> Francine Champagne, avocat du requérant; et  
Mme Marie-Paule Scott, chef, Section de la surveillance, Division de l'application de la loi, Direction des corporations, Consommation et Corporations Canada.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, June 3, 1982

Le jeudi 3 juin 1982

Issue No. 17

Fascicule n° 17

**First proceedings on:**

Bill C-61, "An Act respecting young  
offenders and to repeal the Juvenile  
Delinquents Act"

**Premier fascicule concernant:**

Le projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes  
contrevenants, portant abrogation  
de la Loi sur les jeunes délinquants»



WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, 26th May, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Neiman, seconded by the Honourable Senator Godfrey, for the second reading of the Bill C-61, intituled: "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Neiman moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 26 mai 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Neiman, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, tendant à la deuxième lecture du Bill C-61, intitulé: «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Neiman propose, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 3, 1982  
(32)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:25 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Goldenberg, Lapointe, Macquarrie, Neiman, Robichaud, Rousseau and Stanbury. (12)

*Appearing:* The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor Gen of Canada.

*Witnesses:**From the Department of the Solicitor Gen:*

Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor Gen;

*Policy Branch, Young Offenders Policy:*

Judge J. R. O. Archambault, Director; and  
Judge Fred Coward, Coordinator, Training Orientation, Education.

*From the Department of Justice:*

Mr. Daniel C. Préfontaine, Gen Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section.

The Committee considered Bill C-61, "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

The Minister made an opening statement and, with the witnesses, answered questions.

At 1:05 p.m., the Committee adjourned until 11:15 a.m., on Thursday, June 10, 1982.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 JUIN 1982  
(32)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 25 sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Goldenberg, Lapointe, Macquarrie, Neiman, Robichaud, Rousseau et Stanbury. (12)

*Comparait:* L'honorable Robert P. Kaplan, député, Solliciteur général du Canada.

*Témoins:**Du ministère du Solliciteur général:*

M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général;

*Direction des politiques, politique des jeunes contrevenants:*

Monsieur le juge J. R. O. Archambault, directeur, et  
Monsieur le juge Fred Coward, coordonnateur, Programme d'orientation et d'éducation.

*Du ministère de la Justice:*

M. Daniel C. Préfontaine, avocat général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications.

Le Comité étudie le projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes contrevenants portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Le Ministre fait une déclaration préliminaire et, aidé des témoins, répond aux questions.

A 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 10 juin 1982 à 11 h 15.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Thursday, June 3, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-61, respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act, met this day at 11.15 a.m. to give consideration to the bill.

**Hon. H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons à l'étude aujourd'hui le projet de loi C-61, Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants.

Appearing before the committee are: the Honourable Robert P. Kaplan, Solicitor Gen of Canada; Mr. André Bissonnette, Deputy Solicitor Gen; Judge J. R. O. Archambault, Director, Policy (Young Offenders), Department of the Solicitor Gen—Judge Archambault being a judge of the Provincial Court of Saskatchewan; Judge Fred Coward, Co-ordinator of Training Orientation and Education (Young Offenders)—Judge Coward being a judge of the Provincial Court of Alberta; Mr. D. C. Préfontaine, general counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice; and Miss Nicole Jauvin, Legislative Assistant to the Solicitor Gen.

I will call on Mr. Kaplan, the Solicitor Gen, to make an opening statement on the bill. Mr. Kaplan.

**Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor Gen of Canada:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I see that all of you have before you a heavy briefing book, which I have no doubt covers all of the discussion and briefs that have been processed before the other place. I have said a great deal on the bill. We have had many hearings in the House of Commons committee and much discussion in the house itself. Nevertheless, I think it would be helpful if I were to make a few opening remarks about the bill and some of the main points that have been either contentious or consensual.

Let me begin by noting the reasons for, and the advantages in, seeking to achieve this new legislation. It is a long overdue reform of the entire juvenile justice system. The law presently in effect was passed in 1908 and has remained substantially unchanged since 1929. There has been a high degree of agreement that current law is outdated and that the law with which we live in the young offenders field should be changed. Attitudes towards crime and towards the problem of the young offender have changed. The public is demanding more accountability and more responsibility for young people, and greater protection of society from the illegal behaviour of young people.

The current law gives broad discretionary powers because it emphasizes a treatment approach, and that treatment approach is seen as being too arbitrary: Discretionary powers can lead to infringement of basic rights.

## TÉMOIGNAGES

Le jeudi 3 juin 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier le projet de loi C-61 concernant les jeunes contrevenants et portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants.

**L'honorable H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**The Chairman:** Honourable senators, we are studying today Bill C-61 regarding young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act.

Comparaissent devant le Comité l'honorable Robert P. Kaplan, solliciteur général du Canada; M. André Bissonnette, solliciteur général adjoint; et comme témoin, le juge J. R. O. Archambault, directeur, politiques des jeunes contrevenants, ministère du solliciteur général—Le juge Archambault est un juge de la cour provinciale de la Saskatchewan; le juge Fred Coward, coordinateur de la formation, de l'orientation et de l'éducation des jeunes contrevenants—le juge Coward est un juge de la cour provinciale d'Alberta. M. D. C. Préfontaine, conseiller général de la section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, au ministère de la Justice, et Mademoiselle Nicole Jauvin, adjoint légiste du solliciteur général.

J'invite M. Kaplan, le solliciteur général, à nous faire la présentation du bill. Monsieur Kaplan.

**L'honorable Robert P. Kaplan, (député), solliciteur général du Canada:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je vois que vous avez tous devant vous une énorme documentation qui contient sans doute tous les débats et les exposés qui ont été faits à l'autre endroit. J'en ai déjà beaucoup dit sur ce projet de loi. Le Comité de la Chambre des communes lui a consacré de nombreuses séances et on en a beaucoup discuté à la Chambre même. Néanmoins, il serait utile, je pense, de dire quelques mots sur le projet de loi ainsi que sur quelques-uns des principaux aspects de celui-ci qui ont prêté à controverse ou qu'on a généralement acceptés.

Permettez-moi, pour commencer, de mentionner les raisons et les avantages qui ont motivé la préparation de cette nouvelle loi. Il s'agit d'une réforme qu'on aurait dû apporter depuis longtemps à tout le système juridique s'appliquant aux adolescents. La Loi actuelle a été adoptée en 1908 et n'a à peu près pas changé depuis 1929. Presque tous reconnaissent que notre Loi actuelle sur les jeunes délinquants est démodée et doit être modifiée. Il y a eu un changement d'attitude vis-à-vis de la criminalité et du problème du jeune contrevenant. Le public exige que les adolescents soient tenus responsables de leurs actes, plus que dans le passé, et que la société soit mieux protégée contre leur comportement illégal.

La loi actuelle laisse de grands pouvoirs discrétionnaires car elle insiste surtout sur une approche curative que l'on considère trop arbitraire. Les pouvoirs discrétionnaires risquent de porter atteinte aux droits fondamentaux.

## [Text]

There are omnibus offences that have no counterpart in the adult criminal justice system, such as delinquency—an expression which is too arbitrary and which has really become a pejorative label. Rights of young people are not sufficiently dealt with or guaranteed in the present law. A child today, under the guise of welfare and treatment, can actually be dealt with under the criminal law and exposed to a loss of liberty and freedom without being afforded basic rights and without being afforded procedural regularity.

An additional problem of the current law is that the minimum age of seven years is considered much too young an age at which to attribute criminal responsibility to a person. The current law fails to give sufficient direction to judges and to other juvenile justice personnel and administrators, often because it is silent or too vague on issues which have become important since the law was enacted. For example, regarding the applicability of the Bail Reform Act, different courts in the same system in different provinces are giving different treatment in that area. On the question of fingerprinting, where I have considerable responsibility for police policies owing to my responsibility for the RCMP, we find attorneys general in different provinces giving totally conflicting directions on how the fingerprinting law should apply to the young offender situation under the current law. There are currently conflicting decisions on the way to the Supreme Court of Canada. This new act would deal with that and would provide a uniform and very fair and protective treatment in connection with fingerprinting.

A variety of valuable practices and procedures have evolved in the administration of the juvenile justice system which are not founded in existing legislation. The law we are proposing would take account of, and validate some of, the practices that have developed in juvenile courts in the country. For example, the screening and diversion process, the informal but not legally required recognition of rights of young persons, and a whole range of pre-sentencing dispositions which have developed informally and by way of agreement with the young offender would now become legislated and legally valid.

The new legislation will provide innovative measures and procedures to deal more adequately and effectively with young offenders. For example, we are proposing an extensive review process for dispositions, a whole new system to control the use of and the access to records of young offenders and of their behaviour. We are also providing a new and, in my view, very desirable and beneficial system of destruction of records where the destruction has been earned by good behaviour of the young person.

I will say less about the issue which has attracted the most attention, because I am sure it is well known to all of you, and that is the question of the uniform maximum age. I proposed to the Commons committee that there be a uniform maximum age across the country and that that be 17. You find in the statute that it has been “under 18”, but it has been widely misinterpreted as meaning that 18-year-olds will now be

## [Traduction]

On y trouve des infractions globales qui n'ont pas d'équivalents dans le système criminel pour adultes; par exemple, la délinquance—une expression trop arbitraire et qui est devenue en fait, une étiquette péjorative. La Loi actuelle ne tient pas assez compte des droits des jeunes adolescents et ne les protège pas suffisamment. elle permet qu'un enfant, sous prétexte que les mesures prises sont pour son bien-être et visent à le réhabiliter, puisse, en fait, tomber sous le coup du droit criminel et être privé de liberté sans qu'il soit tenu compte de ses droits fondamentaux ni de la régularité de la procédure.

De plus, la Loi actuelle prévoit qu'un enfant âgé d'au moins 7 ans peut être tenu criminellement responsable; ce que l'on considère beaucoup trop jeune. Elle ne donne pas assez de lignes directrices aux jeunes et aux autres personnes qui administrent la justice aux adolescents, ce qui est souvent dû au fait que certaines questions qui ont pris de l'importance depuis l'adoption de la Loi n'y sont pas mentionnées ou ne le sont qu'en termes vagues. Je peux citer en exemple, l'application de la Loi sur la réforme du cautionnement: les divers tribunaux du même système prennent des décisions différentes dans ce domaine selon les provinces. Quant à la question de la dactyloscopie, dont je suis en grande partie responsable, du point de vue des politiques que suivent les corps policiers; étant donné que je suis responsable de la GRC, nous constatons que les procureurs généraux des différentes provinces donnent, aux termes de la Loi actuelle, des directives tout à fait contradictoires sur la façon d'appliquer la loi sur la dactyloscopie dans le cas de jeunes contrevenants. Certains jugements contradictoires seront bientôt portés devant la Cour suprême du Canada. Cette nouvelle loi réglerait cette question en assurant que la dactyloscopie se fasse de façon uniforme et très juste tout en protégeant les droits des jeunes.

L'administration du système judiciaire pour adolescents fait naître des pratiques et a des méthodes très valables qui ne sont pas prévues dans la Loi actuellement en vigueur. Celle que nous proposons tiendrait compte de certaines des pratiques qui se sont établies dans les tribunaux pour adolescents du pays et les rendrait valides. Par exemple, le processus d'évaluation et d'orientation, la reconnaissance officielle mais non légalement exigée des droits des adolescents et tout un assortiment de dispositions préliminaires au prononcé de la sentence qui ont été instaurées officieusement, par des ententes conclues avec le jeune contrevenant, seraient maintenant inscrits dans la loi.

La nouvelle loi prévoit des mesures et des procédures mieux adaptées et plus efficaces dans la façon de traiter les jeunes contrevenants. Par exemple, nous proposons un processus de révision exhaustif des dispositions de la loi et un système entièrement nouveau pour contrôler l'utilisation des dossiers des jeunes contrevenants et de leur comportement, ainsi que l'accès à ces dossiers. Nous prévoyons également un nouveau système qui paraîtrait souhaitable et avantageux pour la destruction des dossiers quand celle-ci est justifiée par le comportement de l'adolescent.

J'en aurais moins long à dire sur la question qui a le plus attiré l'attention, car je suis sûr que vous la connaissez tous bien. Il s'agit d'un âge maximal uniforme. J'ai proposé au Comité des Communes qu'on établisse un âge maximal uniforme dans tout le pays, soit 17 ans. Vous verrez dans le texte de la loi qu'on prévoyait moins de 18 ans, mais on l'a souvent mal interprété en croyant que les adolescents de 18 ans seront



## [Text]

treated as young offenders. That is not what the House of Commons has done. What is proposed for you, and what I have recommended, is a maximum uniform age of 17.

You will be aware that that age has not met with the approval of all provinces. Some provinces prefer 15 as the maximum age, as it is in Ontario today; some prefer 16, which is the case in British Columbia and in Newfoundland; and some prefer 17, as is the case in Quebec and Manitoba. Having felt obliged to establish a uniform age, I chose 17—which was the age, as I mentioned, in Manitoba and Quebec—for some very good reasons, which are no doubt elaborated in the material you have before you. Uniform age was considered by the law officers of the Crown to be required, given the new Canadian Charter of Rights and Freedoms. Thus, having to pick an age, I chose the age of 17. One can argue in individual cases about when a young person reaches maturity, but I relied heavily on some particular facts. First, 18 is generally an age of civil responsibility and most jurisdictions in Europe and in the United States have chosen the age which I propose. For example, in the United States 39 jurisdictions in criminal responsibility use the age which I have proposed; eight jurisdictions draw the line at 16; only four jurisdictions draw the line at 15. In other words, only four of the states of the United States follow the current practice of Ontario, Saskatchewan and several other provinces.

I also felt that since two of the provinces of Canada were already offering the benefits of the juvenile justice system to 17-years-olds, putting forward a reform which would remove from any young people the benefits of the better system seemed to me a step in the wrong direction. Since 44 per cent of the Canadian youth live in provinces which have a higher age than 15, which is the case in Ontario, I felt that going to the higher age, although it would be moving to the minority position, would not be moving to a position where the minority was very small.

I have, of course, met a lot of opposition from provinces, and no doubt you will be hearing from provinces. Each wants a uniform age, but each wants their age to be the uniform age across the country. I believe I can say that if it had been possible for them to reach a consensus among themselves about a particular uniform age, I would have felt an irresistible pressure to accept that age; but only Saskatchewan was willing to move from the age which it had at present to a different age, and the other provinces continued to insist on the age they were presently using. I felt that I should do what was generally considered to be the right thing, and choose the age of 17 as the upper limit. I will be pleased to say more about that if you have further questions on the point.

I should now like to cover the main points raised in the House committee. Firstly, I should note that it conducted an in-depth study of the bill. Forty briefs and submissions were received from a variety of professional associations, interested groups and individuals, representing pretty well all disciplines in the area of juvenile justice. In addition, a number of witnesses, representing various components of the juvenile

## [Traduction]

maintenant traités comme de jeunes contrevenants. Ce n'est pas ce que la Chambre des communes a voulu. Ce que l'on vous propose et que j'ai recommandé est un âge maximum uniforme de 17 ans.

Vous savez sans doute que cet âge n'a pas été approuvé par toutes les provinces. Certaines préfèrent 15 ans, comme c'est le cas en Ontario, aujourd'hui, d'autres 16 ans, comme en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, et encore d'autres 17 ans, soit le Québec et le Manitoba. Me sentant dans l'obligation d'établir un âge uniforme, j'ai choisi 17 ans, l'âge accepté au Québec et au Manitoba, comme je l'ai déjà dit. J'ai fait ce choix pour deux excellentes raisons qui sont sans doute expliquées dans la documentation que vous avez devant vous. Les juristes de la Couronne ont considéré que la nouvelle Charte canadienne des droits et des libertés exigeait que l'on établisse un âge uniforme. Comme il me fallait en choisir un, j'ai choisi 17 ans. L'âge de la majorité peut être controversé dans les cas particuliers, mais je me suis fortement appuyé sur certains faits. Premièrement, de façon générale, on a la responsabilité civile à 18 ans, et la plupart des autorités judiciaires d'Europe et des États-Unis ont choisi l'âge que je propose. Aux États-Unis, par exemple, 39 autorités judiciaires au niveau criminel utilisent l'âge que j'ai proposé; huit d'entre elles tirent la ligne à 16 ans et seulement quatre à 15. Autrement dit, il n'y a que quatre états américains qui aient les mêmes limites d'âge que l'Ontario, la Saskatchewan et plusieurs autres provinces.

J'ai aussi pensé qu'étant donné que deux provinces canadiennes offrent déjà les avantages du système judiciaire pour adolescents aux personnes de 17 ans, qu'une réforme qui enlèverait à certains adolescents les avantages d'un meilleur système me paraissait un pas dans la mauvaise direction. Comme 44 p. 100 des jeunes Canadiens vivent dans des provinces où l'âge maximum dépasse 15 ans, ce qui est le cas en Ontario, j'ai pensé qu'en élevant cet âge, même si ce faisant, je me rapprochais de la position d'une minorité, je n'adoptais tout de même pas la position d'une très petite minorité.

Les provinces s'y sont, bien sûr, vivement opposées, et vous les entendrez sans doute. Chacune veut que l'âge soit uniforme mais que ce soit le leur qui soit imposé dans tout le pays. Je puis dire, je crois, que si elles avaient pu s'entendre entre elles sur un âge uniforme, que je me serais peut-être senti obligé de l'accepter, mais la Saskatchewan a été la seule à accepter un changement, et toutes les autres ont insisté pour maintenir le leur. J'ai pensé qu'il me fallait prendre la décision que dans l'ensemble on considérerait la bonne, et j'ai choisi l'âge de 17 ans comme limite maximale. Je me ferai un plaisir d'élaborer davantage si vous avez d'autres questions sur ce point.

J'aimerais maintenant aborder les principales questions qui ont été soulevées au comité de la Chambre. Premièrement, je devrais mentionner qu'il a fait une étude approfondie du bill. On a reçu 40 mémoires et présentations provenant de diverses associations professionnelles, de groupes et de particuliers intéressés par la question, le tout représentant assez bien toutes les disciplines dans le domaine de la justice s'appliquant aux jeunes.



[Text]

justice system, as well as professional and volunteer groups, and some provinces, were heard by the committee. Numerous suggestions and recommendations for amendments were considered, of which over 60 of a substantive nature, as well as numerous minor technical amendments, were accepted by the committee. Many of the amendments were suggested by myself on behalf of the government, and I believe I can say—and I am sure you are aware—that amendments were accepted from all sides of the House. A degree of co-operation existed which demonstrated that although there may have been disagreement on various points, where consensus could not be reached, there was a general feeling in the other place that the bill should be proceeded with; and the fact that it was adopted unanimously on third reading bears testimony to the degree of co-operation and support which the bill, in its present state, has achieved.

Honourable senators, I recognize that there are still calls, from those with points that were not accepted, for further consultation, and I have heard from groups who want what they refer to as “meaningful consultation”. That usually means that one or more of the points they would like to see incorporated in the bill were not acceptable generally and therefore were not adopted by me, or by the committee, or by the other place. While there could be more consultation, I do not think that consultation will achieve any higher degree of consensus than we have been able to achieve to this point. There have been 14 years of negotiation with the provinces. Governments have come and gone, positions have changed, and, in a certain sense, to continue the consultation process is counterproductive, because points which have been reached and agreed upon at a certain point start to come unstuck when new players come forward with points of view on the subject—all of which is to recommend the bill to you in its present form.

Although it is not unanimously accepted by everyone, I believe it is understandable that a bill as complex as this, dealing with as difficult a subject, would not be unanimously acceptable to the entire Canadian community. I believe the consultation process has been more than adequate, and I respectfully suggest that it now behooves Parliament to take its responsibility to settle the difficult, contentious questions and to finally produce for the country what I am confident will be seen as a major reform of the juvenile justice system.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Do you wish any of the persons present to add anything to your statement, or shall we await questions by honourable senators?

**L'honorable M. Kaplan:** Nous préférons attendre les questions des sénateurs.

**Le président:** Très bien.

Honourable senators, at our last meeting it was agreed that I should communicate with the government of each province to ask them whether they wanted to appear before the committee or make a written submission. I sent a telex last Friday and the next day I received one reply, from Newfoundland, signed by the Executive Assistant to the premier, saying that he would refer it to the premier and would communicate with us in due

[Traduction]

Le comité a entendu, de plus, bon nombre de témoins représentant divers éléments du système judiciaire s'appliquant aux jeunes, de même que des groupes bénévoles professionnels et aussi certaines provinces. Le comité a étudié de nombreuses suggestions et recommandations d'amendement dont plus de 60 portant sur le fond, et il a aussi accepté un grand nombre d'amendements techniques mineurs. J'ai moi-même suggéré de nombreux amendements, au nom du gouvernement, et je pense pouvoir dire—et je suis sûr que vous êtes déjà au courant—que ces amendements ont été acceptés par tous les partis à la Chambre. On a fait preuve d'assez de collaboration, même s'il y a eu désaccord sur divers points, on pensait généralement à l'autre endroit que le bill devait être adopté; et le fait qu'il l'a été à l'unanimité en troisième lecture démontre à quel point on a collaboré pour appuyer le bill sous sa forme actuelle.

Honorables sénateurs, je reconnais que ceux dont les modifications n'ont pas été acceptées demandent que l'on poursuive la consultation, et certains groupes m'ont demandé ce qu'ils appellent une «consultation significative». Cela signifie ordinairement que la ou les modifications qu'ils auraient voulu apporter au bill n'étaient pas acceptables en général et qu'elles n'ont donc pas été adoptées ni par moi, ni par le comité ni par l'autre endroit. Même s'il est possible de pousser plus loin la consultation, je ne pense pas qu'il soit possible d'arriver à une entente plus générale que celle que nous avons pu obtenir jusqu'ici. Nous avons négocié pendant 14 ans avec les provinces. Les gouvernements ont passé, les positions ont changé, et dans un certain sens, il serait stérile de poursuivre la consultation, parce que les dispositions qui ont été convenues à un moment donné sont changées quand de nouveaux interlocuteurs arrivent avec leurs points de vue sur la question—tout cela pour vous dire que je vous recommande d'adopter ce bill sous sa forme actuelle.

Même s'il n'est pas accepté à l'unanimité, il était à prévoir, je crois, qu'un bill aussi complexe que celui-là qui traite d'une question aussi difficile ne serait unanimement considéré acceptable par toute la collectivité canadienne. Je pense que la consultation a été plus que suffisante, et je prétends respectueusement qu'il incombe maintenant au Parlement d'assumer sa responsabilité de régler les difficiles questions litigieuses et de donner enfin au pays ce qui, j'en suis sûr, sera considéré comme une réforme majeure du système judiciaire pour les jeunes.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. Voulez-vous que quelqu'un complète votre déclaration ou êtes-vous prêt à entendre les questions des honorables sénateurs?

**Hon. Mr. Kaplan:** We would rather await the questions of the honourable senators.

**The Chairman:** Very well.

Honorables sénateurs, lors de notre dernière réunion, il a été convenu que je contacterais les gouvernements des provinces pour leur demander s'ils voulaient comparaître devant le comité ou présenter un mémoire. Vendredi dernier, j'ai envoyé un télex à chacune et le lendemain j'ai reçu une réponse, de Terre-Neuve, réponse signée par l'aide du premier ministre et disant qu'il en informerait le ministre et nous rendrait une

[Text]

course. I have had no reply from any of the other provinces. As I recall, I asked them to reply by June 2. I gave them a week. I just wanted to report that to the committee. Sénateur Asselin?

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, j'ai été extrêmement heureux lorsque la loi a été déposée pour étude au Sénat. Je pense, comme l'a dit le ministre dans sa présentation, que ce n'était pas un luxe, que c'était un besoin, qu'il fallait changer l'ancienne loi et l'adapter aux méthodes modernes qu'envisagent les tribunaux lorsqu'ils doivent traiter de la délinquance juvénile. Dans le processus du ministère, il semblerait que la base philosophique qui a amené les fonctionnaires de votre ministère à faire des changements et soumettre cette loi, c'est que l'on a voulu, en quelque sorte, décriminaliser, déjudiciariser l'aspect criminel de l'ancienne loi pour offrir aux jeunes, qui ne seront plus appelés des jeunes délinquants. Je l'ai dit au Sénat, lorsque j'ai parlé en deuxième lecture, que pour démontrer l'aspect philosophique à la base de cette loi, on a même changé le titre de la loi. Ce ne sont plus les jeunes délinquants, ce sont les jeunes contrevenants. J'ai insisté sur cette expression qui était employée par les fonctionnaires de votre ministère pour désigner la nouvelle loi. Je pense que cela traduit les objectifs que vous aviez en pensant de présenter au Parlement la loi que nous avons devant nous.

Évidemment elle n'est pas parfaite et nous avons eu l'occasion de souligner certaines faiblesses au cours du débat en deuxième lecture. Nous tâcherons, également, au cours de cette étude en comité, de soulever certains points que nous pensons devraient être améliorés.

Bien rapidement, évidemment, je ne veux pas trop accaparer le temps du comité, car j'aurai l'occasion, lorsque d'autres témoins viendront devant le comité, d'approfondir peut-être certaines données sur des points de vue exprimés par les témoins au comité à l'autre endroit.

Un principe fondamental a été soulevé par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse et la correspondance du ministre de la Nouvelle-Écosse a été déposée au Sénat au cours de la deuxième lecture. Il y a un point, à part de l'âge, qui m'a surtout fasciné. C'est que, au cours du processus d'instruction d'un cas concernant un jeune contrevenant, au cours de ce processus, sa responsabilité vis-à-vis la société. C'est de lui mettre le fardeau sur les épaules, c'est de le rendre plus conscient de sa responsabilité vis-à-vis la société. De ce fait même, l'on dirait que la structure de la procédure dans certains domaines, dans certains endroits, c'est de négliger, c'est d'éloigner l'autorité familiale dans les décisions que le jeune doit prendre en ce qui concerne le processus de l'instruction. L'on confie cela plutôt aux officiers de cour qui doivent renseigner le jeune concernant ses responsabilités et la nature de l'accusation, bien que l'on dise dans la loi qu'il faut que ce soit fait en la présence soit de parents ou d'un cousin, soit d'une personne responsable qui connaisse le jeune.

J'ai l'impression—et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse l'a fait sentir également—que dans certaines étapes de ce processus-là, on semblerait mettre de côté ou éloigner, je le

[Traduction]

réponse en temps voulu. Aucune des autres provinces ne m'a répondu. Si je me souviens bien, je leur ai demandé de me répondre avant le 2 juin. Je leur ai donné une semaine. Je voulais simplement en informer le comité. Senator Asselin?

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, I was very happy when this bill was sent to the Senate for study. As the minister said in his presentation, I think it was overdue; that the old act had to be changed and adapted to modern procedures that courts are adopting when they deal with juvenile delinquency. It would seem that the basic philosophy involved in the changes the officials of your department made to this law was that we wanted to somehow decriminalize and "dejudiciarize" the criminal aspect of the old act when dealing with young people who will no longer be called young delinquents. As I said in the Senate, in my speech on second reading, the change in philosophy in this act is demonstrated by the change in its title. They are no longer juvenile delinquents, now they are young offenders. I insisted on this new name the officials of your departments gave to the new act. I think that it translates properly the objectives you had in mind when you intended to submit to the Parliament the act we now have before us.

Of course, this act is not perfect and we had the opportunity to point out some of its deficiencies in the debate on second reading. We will also, during the study in this committee, try to raise some points which, in our opinion, need improvement.

Very briefly, of course, for I do not want to take up too much of the time of the committee—I shall have the opportunity when some other witnesses appear before the committee—I would like to study more closely, maybe, some of the data related to the points raised by witnesses who appeared before the committee of the other place.

A basic principle was raised by the government of Nova Scotia and the correspondence with the minister of this province was tabled in the Senate at the second reading stage. There is a point besides the age question, which I find especially interesting. It is the preliminary hearing of a case concerning a young offender, it would seem that one of the intentions of this act is to make the young offender realize, through that process, that he has a responsibility towards society. It will put a weight on his shoulders, it will make him realize that he has a responsibility towards society. Because of this very fact, it would seem that the structures of the procedures in some areas, in some aspects, tend to neglect or minimize the authority of the family in the decisions the young person must take concerning the preliminary hearing process. The authority is rather vested in the officers of the court who must inform him about his responsibilities and the nature of the charge, even if the law specifies that it must be done in the presence of a parent or a relative or any responsible person who knows the young offender.

It seems to me—and the government of Nova Scotia also suggested it—that in some stages of that process we more or



[Text]

répète, l'autorité parentale ou paternelle. Est-ce que je me trompe en pensant de cette façon-là?

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois que vous avez raison. Nous allons tenir la jeune personne plus responsable pour ses propres gestes. Nous reconnaissons qu'elle est dépendante et immature. Étant donné ces deux faits, elle doit être tenue plus responsable que dans l'ancien système. Dans ce nouveau projet de loi, la jeune personne est tenue plus responsable pour ses gestes. Nous voulons lui accorder des droits comme pour les adultes. Nous voulons aussi lui reconnaître plus de responsabilité. Si nous pouvons faire une comparaison—et elle est plus simple que le cas qui nous préoccupe—dans le passé, nous avons voulu traiter les jeunes comme des malades. L'État était considéré comme le médecin ou comme le père bénévole qui voulait prendre tous les pouvoirs, afin d'encourager ou de changer les habitudes du jeune. Aujourd'hui, ce projet de loi aura plus de ressemblance avec le système en vigueur chez les adultes. Il y aura plus de droits et conséquemment plus de responsabilités.

**Le sénateur Asselin:** Tenant compte de vos remarques, monsieur le ministre, en vue de donner plus de responsabilités vis-à-vis l'acte que le jeune a posé, entretemps, vous avez fixé l'âge à 17 ans. Je pense que la loi dit «under 18 years old».

**L'honorable M. Kaplan:** C'est très difficile—

**Le sénateur Asselin:** Je comprends qu'il est difficile de faire la démarcation. Pourquoi n'avez-vous pas dit 17 ans au lieu de «under 18 years old».

**L'honorable M. Kaplan:** Franchement, je n'en ai aucune idée.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vos fonctionnaires peuvent nous expliquer cela?

**L'honorable M. Kaplan:** Cela amène une certaine confusion lorsque nous disons «sous 18 ans» au lieu de «17 ans». Quant à moi, cela semble la même chose.

**Le sénateur Asselin:** Cela n'est pas la même chose. Si c'est en-dessous de 18 ans, cela peut être 16 ans ou même 15 ans.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est 17 ans et moins.

**Le sénateur Asselin:** Je crois que je ne suis pas le seul à rencontrer cette difficulté. Je ne sais pas si vous l'avez rencontrée à l'autre endroit ou en comité de la Chambre. Depuis que le projet de loi a été déposé, plusieurs sénateurs se demandent pourquoi on dit «under 18 years old». Cela veut dire 17 ans, 16 ans, 15 ans. Maintenant, nous ne nous surprenons point que vous n'ayez pu obtenir le consensus de toutes les provinces. Certaines provinces disent 15 ans, d'autres 16 ans, d'autres 17 ans.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est une solution de rédaction qu'il faut rechercher. Je vais demander à mon sous-ministre de vous l'éclaircir.

**M. P. A. Bissonnette, solliciteur général adjoint:** Monsieur le sénateur, quand vous avez 17 ans, c'est seulement pour une journée dans votre vie. Après, vous avez 17 ans et 1 jour, 17 ans et 2 jours.

**Le sénateur Asselin:** Maintenant vous avez 18 ans?

[Traduction]

less put aside or ignore, I repeat it, the parental or paternal authority. Am I wrong?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think you are right. The young person now will be held more responsible for his own actions. We recognize that he is dependent and immature. In spite of these two facts, he has to be held more responsible than he was in the old system. This new bill provides that the young person is held more responsible for his actions. We want to give him some rights, just as we do for adults. We also want to give him more responsibilities. If I can make a comparison—and it is easier in the case at hand—in the past, we wanted to treat young people as sick people. The government was considered as an M.D. or a benevolent father who wanted to assume all powers to encourage the young person or change his behaviour. Today, this bill will bear more resemblance with the present adult system. The young person will have more rights and consequently more responsibilities.

**Senator Asselin:** Accordingly, Mr. Minister, as you intend to hold the young person more responsible for his actions, you have chosen the age of 17. I think the act says «under 18 years old».

**Hon. Mr. Kaplan:** It is very difficult . . .

**Senator Asselin:** I realize, it is difficult to draw the line. Why did you not say 17 years old instead of «under 18 years old».

**Hon. Mr. Kaplan:** Frankly, I just do not know why.

**Senator Asselin:** Do you think your officials could explain it?

**Hon. Mr. Kaplan:** It seems to create some confusion if we say «under 18 years old» instead of «17 years old». In my opinion, it is the same.

**Senator Asselin:** It is not the same. If a person is under 18 years old, he might be 16 or even 15 years old.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is 17 years old and under.

**Senator Asselin:** I do not think I am the only one to meet with this difficulty. I do not know if you had the same problem in the other place or in the committee of the House. Since the bill was tabled, many senators have been asking why the act says «under 18 years old», which means 17 years old, 16 or 15. Now, we are not surprised you could not get the consensus of all the provinces. Some of them say 15 years old, some others 16 and others still 17.

**Hon. Mr. Kaplan:** We will have to look for a drafting solution. I shall ask my deputy minister to explain what to you.

**Mr. P. A. Bissonnette, Deputy Solicitor Gen:** Mr. Senator, you are 17 years old one day in your life. After that you are 17 plus one day, 17 plus two days . . .

**Senator Asselin:** And when you are 18 years old?



*[Text]*

**M. Bissonnette:** C'est en-dessous de l'âge de 18 ans, en bas du jour où vous avez cet âge. Si vous dites 17 ans, cela change à tous les jours, du moins dans mon cas.

**Le sénateur Asselin:** Si je dis «under 18 years old», cela veut dire que je n'ai pas 18 ans.

**Senator Donahoe:** Mr. Chairman, I should like to point out that I am from Nova Scotia and have received from at least two ministers in the Government of Nova Scotia their views on the proposed legislation. In the main, those views are favourable, but there are some things in the proposed legislation they wish to have discussed.

I am in the unfortunate position of having been tardy in arriving at the meeting and of not having heard everything that was said. Also my knowledge of French is such that I do not know everything my honourable colleague has had to say.

One of the points common to both letters the ministers wrote to me was the age limit. The age limit, as my honourable friend has stated, is "under 18." I am subject to correction, but I understood from the proposition that was put before me that it is possible for a youth to be made a charge of the juvenile authorities or the young offender authorities until he reaches the age of 22. The people in Nova Scotia have told me that it is unheard of for them to have boys at the beginning age, which is around 12 years, confined with young offenders who might have reached the age of almost 22 years.

I have been through this argument about age before. I was a cabinet minister in Nova Scotia, and we were called upon to decide the question of at what age a person should be given the right to vote. Despite my opposition, I may say, a decision was made that the voting age be reduced to 18 years.

By way of information, I should like to tell you that the young people of that province did not consider it a favour to be given the franchise at the age of 18, because concurrently we failed to raise the age at which young people could legally enter a tavern. When I canvassed in the election which followed I found no thanks whatever for having lowered the age of the franchise because we had failed to lower the age of having the privilege of being able to drink in a tavern, but that is beside the point.

The fact is that under these proposals the youth may be convicted as early as 12 years of age and remain a prisoner to the age of 22. That being the case, there may be contact between those two age groups. If I am wrong on that, please correct me, but it is my understanding at this moment—and I accept what I have been told and share the views of those who told me—that that is an undesirable situation.

I listened intently to what you had to say with regard to the reason which compelled you to decide on the age of "under 18" as the appropriate age in this bill. I heard you say that you

*[Traduction]*

**Mr. Bissonnette:** It is under the age of 18, before the day you are 18. If you say 17 years old, it changes every day, at least in my case.

**Senator Asselin:** If I say I am "under 18 years old" it means that I am not 18 years old.

**Le sénateur Donahoe:** Monsieur le Président, j'aimerais vous faire remarquer que je suis originaire de la Nouvelle-Écosse et qu'au moins deux ministres du gouvernement de cette province m'ont communiqué leur opinion du projet de loi. Dans l'ensemble, elles sont plutôt en faveur, mais il y a certaines dispositions du projet de loi dont ils aimeraient discuter.

Je me trouve dans une situation inconfortable car je suis arrivé en retard à la réunion et je n'ai pas tout entendu de ce qui s'y est dit. Je suis dans une situation d'autant plus gênante que ma connaissance du français n'est pas très bonne et que par conséquent je n'ai pas compris ce que mon honorable collègue avait à dire.

La question de la limite d'âge revenait dans les deux lettres que les ministres m'ont écrites. La limite d'âge, comme l'a dit mon honorable collègue, est de moins de 18 ans. Qu'on me reprenne si je me trompe, mais d'après la proposition qu'on m'a présentée il serait possible à une jeune personne qui n'a pas encore atteint l'âge de 22 ans d'être confiée à la charge des autorités responsables des jeunes délinquants ou des jeunes contrevenants. Les gens de la Nouvelle-Écosse m'ont dit qu'à leur connaissance il n'avait jamais été permis que de jeunes garçons ayant l'âge minimum, soit environ 12 ans, puissent être emprisonnés avec d'autres qui pourraient avoir presque 22 ans.

J'ai déjà eu à discuter cette question d'âge. Lorsque j'étais ministre en Nouvelle-Écosse, on nous avait demandé de décider à quel âge une personne devrait avoir le droit de voter. Malgré mon opposition, permettez-moi de le dire, on a décidé d'abaisser l'âge donnant le droit de vote à 18 ans.

Soit dit en passant, j'aimerais vous dire que les jeunes de cette province n'ont pas considéré comme une faveur qu'on leur accorde le droit de vote à 18 ans, car nous avons omis d'abaisser en même temps l'âge leur permettant d'entrer légalement dans une taverne. Quand j'ai fait du porte à porte au cours de la campagne électorale qui a suivi, j'ai constaté que les jeunes ne nous étaient aucunement reconnaissants d'avoir baissé l'âge leur permettant de voter parce que nous n'avions pas abaissé l'âge leur donnant droit de prendre un verre dans une taverne; mais c'est une autre histoire.

En fait, ces propositions font qu'une jeune personne peut être reconnue coupable dès l'âge de 12 ans et rester emprisonnée jusqu'à l'âge de 22 ans. Dans ce cas, il est possible qu'il y ait contact entre les deux groupes d'âges. Si je me trompe, veuillez me reprendre, mais d'après ce que je puis comprendre pour le moment—et je suis d'accord avec ceux qui me l'ont dit et partage leurs opinions—que c'est là une situation indésirable.

Je vous ai écouté attentivement quand vous avez parlé des raisons qui vous ont amené à fixer l'âge prévu dans ce projet de loi à moins de 18 ans. Vous avez dit que vous l'aviez fait pour

*[Text]*

decided on that age in the interests of getting a uniform age because nobody wanted to move on that issue; everybody was insisting on their own point of view.

I happen to know, and have been told in the correspondence I have received, that the point of view in Nova Scotia is that their age of 16 should be retained. They went much further than that and said: However, if there must be a change, then they would be satisfied if the age of "under 17" were substituted for the age of "under 18" in the proposed legislation.

That is entirely contrary to what I have learned here this morning—that there was no disposition to compromise or willingness among the various provinces to move to a uniform age. If there are young offenders at the age of 18—and, as I understand it now, that is the maximum age, or perhaps I am wrong on that and it is age 19—I suspect there are offenders younger than 16 as well. I got the definite impression from reading the correspondence sent to me that the province was anxious to have what it considered a desirable age. It seems to me reasonable that the age at which you call a person a "young offender," and treat him as one, can certainly be distinguished from the age at which he is a mature person and is entitled to cast his vote in the province of Nova Scotia.

So, I am merely discharging my responsibility by bringing to your attention at this time the views of that province to the effect that perhaps the age of 18 was arrived at for reasons other than those that have been expressed. I have a very definite statement or undertaking that we are prepared to compromise on the age of 17, and we think it would be preferable to the age of 18.

**Hon. Mr. Kaplan:** In fact, I knew of Nova Scotia's letter to which you have referred, the one in which they indicated that they were now prepared to reach a consensus position on the age of 17, but for 14 years they insisted on the age of 16. The most recent insistence was at the meeting we held last November at which I put the matter on the table, described the advice I had been given by the law officers of the Crown based on the new Canadian Charter of Rights and Freedoms and invited the ministers—and the Nova Scotia minister was right at the table—to make my job easier by assisting me as a group in coming to a consensus on an appropriate age. No province changed its position. So I proceeded to parliament and bit the bullet, as it were, and made the decision, for the reasons I have outlined, that the age ought to be "under 18".

Subsequently, Nova Scotia came along and said that they would have preferred the age of 17. But at that point I had gone on the age of 18, feeling free to pick an age on the merits because there was no consensus. Looking at the merits of that age, I made the decision I did, and I think that if one looks at social responsibilities around the world and considers the advantages of the youth offender approach, the age I have chosen is one that is very easy to defend. In the end, that age was supported unanimously in the House of Commons.

*[Traduction]*

fixer un âge uniforme parce que personne ne voulait faire de concession sur ce point, et que chacun a maintenu son point de vue.

Or, je sais, et on me l'a aussi précisé dans les lettres que j'ai reçues, que la Nouvelle-Écosse maintient qu'on devrait garder l'âge de 16 ans comme dans cette province. Cela mis à part, ils sont allés beaucoup plus loin et ils ont dit que si toutefois on devait apporter un changement, ils accepteraient que l'âge prévu dans le projet de loi «n'a pas atteint l'âge de 17 ans soit substitué à «n'a pas atteint l'âge de 18 ans.»

C'est tout à fait l'opposé de ce qu'on nous a appris ici ce matin—que personne n'était prêt à accepter un compromis, que les provinces refusaient d'établir un âge uniforme. S'il y a de jeunes contrevenants âgés de 18 ans et si je comprends bien c'est maintenant l'âge maximum, ou peut-être que je me trompe et que c'est 19 ans—j'imagine qu'il y a des jeunes de moins de 16 ans aussi. J'ai eu nettement l'impression d'après les lettres que j'ai reçues de cette province qu'on souhaitait vivement fixer un âge qu'elle considère souhaitable. Il me semble raisonnable d'établir une distinction entre l'âge où une personne peut être qualifiée de «jeune contrevenant» et être traitée comme tel et celui où elle est considérée comme ayant atteint sa maturité et ayant le droit de voter en Nouvelle-Écosse.

Donc, je ne fais que m'acquitter de mes responsabilités en vous transmettant maintenant le point de vue de cette province selon lequel l'âge de 18 ans a peut-être été fixé pour d'autres raisons que celles qui ont été évoquées. J'ai une déclaration précise ou un engagement selon lequel nous sommes prêts à accepter un compromis sur l'âge de 17 ans, que nous estimons de beaucoup préférable à 18 ans.

**L'honorable M. Kaplan:** En fait, j'ai pris connaissance de la lettre de la Nouvelle-Écosse que vous avez mentionnée, celle où on mentionne être prêt à accepter l'âge de 17 ans. Mais pendant 14 ans, cette province a insisté pour maintenir l'âge de 16 ans. La dernière fois où on a insisté sur ce point, c'était à la réunion que nous avons eue en novembre dernier, réunion au cours de laquelle j'ai abordé la question; je leur ai fait part de l'opinion juridique que m'avaient donnée les conseillers juridiques de la Couronne, opinion qui se fondait sur la nouvelle Charte canadienne des droits et libertés et j'ai alors invité les ministres—et le ministre de la Nouvelle-Écosse était assis là à cette table—à me faciliter le travail en s'entendant comme groupe sur l'âge approprié. Personne n'a changé de position. Je suis donc retourné au Parlement pour m'attaquer au problème qui se posait et j'ai décidé, pour les raisons que j'ai mentionnées, que l'âge devrait être fixé à moins de 18 ans.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est ensuite venu me dire qu'il aurait préféré 17 ans. Mais à ce moment-là, j'avais déjà choisi l'âge de 18 ans et je m'étais senti libre de faire ce choix parce qu'il n'y avait pas de consensus. Quant aux raisons du choix de cet âge, je pense que ma décision est très facile à défendre, si on voit quelles sont les responsabilités sociales dans le monde et si l'on tient compte des avantages que présente cette façon d'aborder le problème des jeunes contrevenants. Enfin, la Chambre des communes a appuyé cette décision à l'unanimité.



[Text]

I would like to deal with the technical point you raised, because you are right about the possibility of a 21 year old being in a youth containment facility.

**Senator Donahoe:** Mr. Minister, that could be 21-plus. The person may be in that facility while he is at the age of 21-plus-364 days and still not be—

**Hon. Mr. Kaplan:** That could happen because our longest sentence under this proposed legislation is three years. So, if a person at the maximum age is convicted and sentenced for three years, that person could spend those entire three years in a youth facility with some younger people. However, there is machinery provided for doing the right thing in that case. Although there was some opposition to it in the House of Commons, I put the position for which I received considerable support, that there should be machinery in place by which a party could apply, including the provincial director, to the court to have that young person transferred to an adult institution, and the court could order the young person to be transferred.

There may be reasons in particular cases why it would be a good thing for him to move or for him to stay. The court could look at many things. For example, if the young offender were an Indian, it might take advantage of the fact that in many of the provinces in Western Canada there are excellent programs for young Indian offenders. That young person might benefit tremendously by being transferred to the adult facility.

**Senator Donahoe:** One small point impresses me. You made the statement that this problem has been under discussion for 14 years. Unfortunately, you are talking to the person who, during that period, was the Attorney Gen of the Province of Nova Scotia, a position which I held until 1970. I do not know what has transpired since that time in this regard, but in picking the period of 14 years you have picked at least two years when I was Attorney Gen of Nova Scotia. I would only like to say that I have no recollection whatsoever of any agitation or any suggestion with respect to the Juvenile Delinquents Act being advanced either by the federal government or the provincial governments during my tenure of office.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am advised that the first initiative to reform this ancient law was the federal-provincial conference in 1968.

**Senator Donahoe:** I would have attended that conference. No federal-provincial conferences were held with Nova Scotia that I was not present at.

**Hon. Mr. Kaplan:** I was not there, but what I am told is that that was the meeting that kicked off the attempts which have resulted in the bill before you today.

**Senator Robichaud:** Was that a federal-provincial conference of premiers?

[Traduction]

J'aimerais parler de la question technique que vous avez soulevée, car vous avez raison de dire qu'il est possible qu'une personne de 21 ans se retrouve dans des locaux de détention des jeunes.

**Le sénateur Donahoe:** Monsieur le ministre, ce pourrait être plus de 21 ans. La personne détenue pourrait être âgée de 21 ans plus 364 jours et ne pas être encore...

**L'honorable M. Kaplan:** C'est possible car la sentence maximale prévue dans ce projet de loi est de trois ans. Ainsi, si une personne ayant atteint l'âge maximal est reconnue coupable et condamnée à trois ans, elle pourrait passer cette période de détention dans les locaux pour les jeunes où il y aurait d'autres détenus moins âgés. Cependant, un mécanisme est prévu pour prendre les mesures appropriées en pareil cas. Bien qu'on s'y soit quelque peu opposé à la Chambre des communes, j'ai adopté une position qui s'est méritée un appui considérable à ce propos: j'ai proposé qu'on prévoit un mécanisme autorisant qu'une partie pourrait demander, entre autres le directeur provincial, que la cour fasse incarcérer cette jeune personne à une institution pour adultes, et permettant à la cour d'ordonner un tel transfert.

Il est bien possible que dans certains cas particuliers il soit justifié, pour certaines raisons, que le transfert ait lieu ou n'ait pas lieu. La cour pourrait prendre bien des aspects en considération. Par exemple, si le jeune contrevenant était Indien, il pourrait profiter du fait que dans plusieurs provinces de l'ouest du Canada il existe d'excellents programmes à l'intention des jeunes contrevenants de race indienne. Il pourrait être extrêmement avantageux pour un jeune d'être transféré dans une institution pour adultes.

**Le sénateur Donahoe:** Il y a un détail qui me frappe. Vous avez dit que cette question était discutée depuis 14 ans. Vous parlez malheureusement à la personne qui a été procureur général de la Nouvelle-Écosse pendant cette période, car j'ai occupé ce poste jusqu'en 1970. Je ne sais pas ce qui s'est passé depuis à ce propos, mais quand vous dites 14 ans et cela comprend au moins deux années pendant lesquelles j'étais procureur général. Je voudrais seulement mentionner que pendant la période où j'occupais ce poste, je ne me souviens aucunement qu'il y ait eu la moindre controverse ou que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux aient seulement peu suggéré quoi que ce soit concernant la Loi sur les jeunes délinquants.

**L'honorable M. Kaplan:** On me dit que la première tentative de réforme de cette vieille loi a été faite à la conférence fédérale-provinciale de 1968.

**Le sénateur Donahoe:** Je devais être à cette conférence. Il n'y a pas eu de conférence fédérale-provinciale en Nouvelle-Écosse sans que j'y assiste.

**L'honorable M. Kaplan:** Je n'y étais pas, mais on me dit que c'est à cette réunion qu'on a fait les premières tentatives qui ont abouti au projet de loi que nous étudions aujourd'hui.

**Le sénateur Robichaud:** Était-ce une conférence fédérale-provinciale qui regroupait des premiers ministres provinciaux?



[Text]

**Mr. D. C. Préfontaine, Gen Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** Mr. Chairman, in 1965, when the Justice Committee put out its "Delinquency in Canada" report, the initiative was taken to draft an act called the Children and Young Persons Act, which is similar to the English act. There were meetings held with the provinces in 1968 to discuss this topic. I would have to go back and check the representatives who attended, because at the time many of the provinces were represented by their social welfare ministers and officials. As you know, that subsequently resulted in Bill C-192, which was tabled in the House of Commons in 1970, but which subsequently died on the Order Paper. Then this process was launched which—

**Senator Donahoe:** Mr. Chairman, Mr. Préfontaine may be perfectly correct. You notice that I was careful to say that I had no recollection of these meetings. I still have no recollection of them, although I am certain that I must have attended the meetings about which he is speaking.

**Hon. Mr. Kaplan:** It may be that your government was represented by the social welfare minister rather than the Attorney Gen, because some provinces tend to view young offender problems as social welfare problems.

**Senator Donahoe:** I would have thought that every province would have been represented by the responsible minister in every case. But be that as it may.

**Hon. Mr. Kaplan:** Even at the November conference which I chaired there were some provinces represented by social services ministers.

**Senator Donahoe:** It is a matter of little consequence, but it impressed me; that is all.

**Hon. Mr. Kaplan:** In fact, the letter you are referring to from the Government of Nova Scotia is from the social services minister, the Hon. Edmund Morris, and not from the Attorney Gen.

**Senator Donahoe:** I am well aware of that, because when I was attorney Gen I considered the youth question to be largely a social measure, rather than a criminal measure, and it was I who insisted that the direct responsibility be taken by the other department, by what is now called the Social Services Department. So I am not surprised that that is where it rests. I even went so far as to say that the family court judges were social workers and that they did not belong in the legal system but in the social system. And that is where they began.

**Hon. Mr. Kaplan:** In any event, that would seem to solve the mystery of why you did not recall the meeting of 1968.

**Le président:** Lorsque le sénateur Donahoe est intervenu, sénateur Asselin, vous aviez commencé à nous expliquer le

[Traduction]

**M. D. C. Préfontaine, conseiller juridique général, Section de la planification de la politique et des modifications au droit criminel, ministère de la Justice:** Monsieur le Président, si vous permettez, en 1965 lorsque le Comité de la justice a publié son rapport sur la délinquance au Canada, on a commencé à préparer une loi qu'on appelait la Loi sur les jeunes et les enfants, et qui s'inspirait de la loi anglaise. On a rencontré les provinces en 1968 pour discuter de cette question. Il me faudrait retourner en arrière pour vérifier quels représentants y ont participé, car à cette époque un grand nombre de provinces se faisaient représenter par leurs ministres et leurs fonctionnaires chargés du Bien-être social. Comme vous le savez sans doute, ces travaux ont abouti au bill C-192 qui a été déposé à la Chambre des communes en 1970 et qui est par la suite resté en plan au Feuilleton. C'est ensuite qu'on a entrepris cette démarche qui...

**Le sénateur Donahoe:** Monsieur le Président, M. Préfontaine a peut-être tout à fait raison. Vous remarquerez que j'ai bien pris soin de dire que je ne me souvenais pas de ces réunions. Je ne m'en souviens toujours pas, même si j'ai la certitude morale, d'avoir assisté à celle dont il parle.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est peut-être parce que c'était le ministre des Affaires sociales qui représentait votre gouvernement et non le procureur général, car certaines provinces sont portées à considérer que les problèmes des jeunes contrevenants relèvent du Bien-être social.

**Le sénateur Donahoe:** J'aurais cru que chaque province aurait toujours dû être représentée par le ministre responsable, mais peu importe.

**L'honorable M. Kaplan:** Même à la conférence de novembre que j'ai présidée, certaines provinces étaient représentées par les ministres du Bien-être social.

**Le sénateur Donahoe:** Ce n'est pas une question bien importante, c'est seulement un point qui m'a frappé; c'est tout.

**L'honorable M. Kaplan:** En fait, la lettre du gouvernement de la Nouvelle-Écosse dont vous avez parlé n'est pas signée par le procureur général mais par le ministre des Affaires sociales, l'honorable Edmund Morris.

**Le sénateur Donahoe:** Je le sais bien, car lorsque j'étais procureur général je considérais que la question des jeunes relevait surtout des Affaires sociales plutôt que du Code criminel, et c'est moi qui ai insisté pour qu'elle relève directement de l'autre ministère, qu'on appelle maintenant le ministère des Services sociaux. Je ne suis donc pas étonné que ce soit ce ministère qui en soit responsable. Je me souviens d'être allé jusqu'à dire que les juges des cours familiales étaient des travailleurs sociaux et qu'ils ne faisaient pas partie du système judiciaire, mais du système social, et c'est à ce moment-là que la responsabilité a été transférée.

**L'honorable M. Kaplan:** Quoi qu'il en soit, cela semble expliquer pourquoi vous ne vous souveniez pas de la réunion de 1968.

**The Chairman:** When senator Donahoe took the floor, senator Asselin, you were commenting the age problem. Do you have something to add.

[Text]

problème de l'âge. Est-ce que vous avez quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Asselin:** J'é voulais continuer, mais si vous voulez continuer à approfondir ce point de vue-là, je peux laisser d'autres sénateurs le faire.

**L'honorable M. Kaplan:** Si je peux me permettre une autre remarque, vous avez parlé du rôle des parents. J'aimerais souligner que nous renforçons, dans ce projet de loi, la responsabilité des parents d'être impliqués dans le processus devant les tribunaux. Un avis doit être donné. Les parents doivent être présents. La cour traite de leur rôle dans la disposition du cas devant le tribunal.

**Le sénateur Asselin:** D'un autre côté, vous faites cela par le biais de certaines dispositions contenues dans la loi qui est présentement devant nous. Quant au plan de la responsabilité civile, les parents sont moins responsables qu'auparavant.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est exact.

**Le sénateur Asselin:** Les victimes de crimes des jeunes contrevenants auront donc de la difficulté à obtenir des poursuites civiles contre eux, car l'autorité des parents n'est plus reconnue comme telle dans cette loi.

Par exemple, si quelqu'un se fait voler et tente d'obtenir un remboursement, cette personne ne pourra pas poursuivre le jeune contrevenant, car il n'est pas majeur en vertu de la loi civile. Il ne pourra pas poursuivre les parents, car dans cette loi, la responsabilité civile des parents ne semble pas invoquée.

**L'honorable M. Kaplan:** Nous ne traitons point de la responsabilité civile dans la loi. Nous ne changeons en aucun sens la responsabilité civile des parents du jeune contrevenant. Nous avons aussi des dispositions selon le Code criminel pour imposer des pénalités à des parents ou à d'autres personnes responsables dans le domaine criminel, pour les gestes que la jeune personne peut poser.

**Le sénateur Asselin:** Pas en relation avec les enfants et les parents. Vous n'avez pas ce point prévu dans la loi. Vous dites que si quelqu'un commet un crime, il peut être puni, mais ce n'est pas dans le sens que je vous suggère maintenant. Évidemment, si les parents incitent leur jeune mineur à commettre un crime, ils sont responsables en vertu du Code criminel, mais non pas en vertu de cette loi.

**L'honorable M. Kaplan:** Non, cela ne donne pas de droit civil aux victimes.

**Le sénateur Asselin:** C'est ce que certaines provinces, évidemment, ont reproché à la loi. Étant donné que vous soustrayez l'autorité familiale de l'enfant dans certains secteurs de cette loi-là, en même temps, vous empêchez certaines victimes d'avoir des recours en vertu de la loi civile.

**L'honorable M. Kaplan:** Ce que j'aimerais souligner, par voie de réponse, c'est que l'on traite ici de notre pouvoir constitutionnel criminel. Il y a des limites aux lois que l'on peut présenter selon ce pouvoir constitutionnel. On a suggéré—les conseillers de la Couronne ont suggéré que nous n'avons pas le droit de légiférer des avantages et des bénéfices pour les victimes dans le cadre de notre pouvoir criminel.

Mais cela reste faisable par les provinces.

[Traduction]

**Senator Asselin:** I could go on but if you are ready to continue on this point, I could let other senators do it.

**Hon. Mr. Kaplan:** If you allow me another remark about the parental role, I would like to point out that this bill increases the responsibility of the parents, for they will be more involved in the process before the court. A notice must be served. The parents must be present. The court deals with their role in its disposition of the case.

**Senator Asselin:** On the other hand, you do that through some provisions of the act before us. As far as the civil responsibility is concerned, parents are less responsible than before.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is right.

**Senator Asselin:** Therefore, it will be very difficult for the victims of crimes committed by young offenders to sue their parents because their authority is not recognized as such in this act.

For example, if somebody who has been robbed seeks compensation, he will not be able to sue the young offender for he is not an adult according to the Civil Law. That person will not be able to sue the parents because this act does not provide anything concerning their civil responsibility.

**Hon. Mr. Kaplan:** We do not deal with civil responsibility in this act. We do not change, in any way, the civil responsibility of the young offender's parents. We also have provisions in the Criminal Code which provides penalties for parents or other persons who are responsible, according to Criminal law, for the actions of a young person.

**Senator Asselin:** Not in relation with children and their parents. You have not provided for that in the act. You mentioned that if someone commits a crime, he can be punished. But it is not what I am suggesting now. It is evident that if parents push their teenager to crime they are responsible under the Criminal Code, but not according to this act.

**Hon. Mr. Kaplan:** No, it does not give the victims any civil rights.

**Senator Asselin:** This is of course the reason why some provinces objected to that act. Given the fact that some parts of that act do not recognize the family authority on the child, it deprives at the same time some victims from their recourse under the civil law.

**Hon. Mr. Kaplan:** What I would like to point out, as an answer, is that we are dealing here with our criminal constitutional authority. They are limits to the acts that can be presented under our constitutional authority. It was suggested—the Crown consellers suggested—that we do not have the right to legislate the advantages and benefits provided for victims within the limits of our criminal authority.

But that can be done by the provinces.



[Text]

**Le sénateur Asselin:** Ce sont des lois connexes.

**L'honorable M. Kaplan:** L'on me dit qu'au Québec, l'on n'a pas de problème avec cela.

**Le sénateur Asselin:** Non, ce sont les autres provinces qui en ont.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est résolu, au Québec, dans les lois civiles.

**Le sénateur Asselin:** Oui, évidemment, mais pour les autres provinces—

**L'honorable M. Kaplan:** Bien, peut-être que les autres provinces vont suivre leur exemple.

**Le sénateur Asselin:** Je ne parle pas seulement du Québec, je parle de l'ensemble du Canada.

**L'honorable M. Kaplan:** Non, c'est ça. L'on note que c'est une responsabilité à légiférer qui reste au niveau provincial.

**Le sénateur Asselin:** Alors, pour revenir à la responsabilité—vous permettez, monsieur le président, une dernière question?

**Le président:** Oui, afin de permettre aux autres sénateurs de poser des questions. J'ai deux autres sénateurs, ici sur ma liste d'attente.

**Le sénateur Asselin:** Une dernière question, avec votre permission?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Vous avez dit tout à l'heure—on l'a dit et on s'entend sur cela—qu'un des objectifs de cette loi est de décriminaliser l'ancienne loi, c'est pour donner plus de responsabilités au jeune de reconnaître ses actes vis-à-vis la société. Cela, c'est parfait.

Mais par contre, dans la loi, vous avez une disposition qui parle des empreintes digitales; vous avez une disposition du dossier judiciaire. Comment pouvez-vous concilier les deux points de vue?

Je pensais que cette nouvelle loi empêcherait le pouvoir policier de soustraire et d'obliger un jeune qui est devant le tribunal, mais qui n'a pas été condamné, à lui faire prendre ses empreintes digitales. Même si vous avez une disposition de l'article 45 qui permet aux policiers de prendre l'empreinte digitale, même si vous avez une disposition de la loi qui dit que si quelqu'un a été dégagé de sa responsabilité, a été acquitté, que l'on détruira ses empreintes digitales—pendant toute cette période-là, monsieur le ministre, la police a dans ses dossiers des empreintes digitales du jeune dont le procès sera peut-être instruit dans une semaine, dans un mois, dans deux semaines. Qui contrôle ces empreintes digitales qui sont dans ce dossier-là? C'est la police elle-même, ce ne sont pas les officiers de la cour.

Quand vous dites que vous voulez décriminaliser, avec l'objectif de la loi, vous permettez encore au jeune d'avoir un dossier judiciaire qui pourrait être détruit dans cinq ans, en vertu de la loi fédérale. Mais, quand même, ce jeune-là va traîner durant cinq ans ses empreintes digitales qui vont se promener entre les mains des policiers, pendant des années. Est-ce que c'est ça, décriminaliser une loi?

[Traduction]

**Senator Asselin:** Those are correlative acts.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am told that it is not a problem in Quebec.

**Senator Asselin:** No, but in the other provinces.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is provided for, in Quebec, by the civil laws.

**Senator Asselin:** Yes, of course, but for the other provinces . . .

**Hon. Mr. Kaplan:** The other provinces will perhaps follow their example.

**Senator Asselin:** I am not talking about Quebec but about Canada.

**Hon. Mr. Kaplan:** No, that is the way it is. The responsibility to legislate rests at the provincial level.

**Senator Asselin:** So, coming back to responsibility—you allow me, a last question Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, but I also must give to the other senators the opportunity to ask their questions. I have the name of two other senators on my waiting list.

**Senator Asselin:** One last question, with your permission?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Asselin:** You mentioned a while ago—it was said and agreed upon—that one of the intents of this act was to decriminalize the old act so that the young person will be held more responsible towards society for his actions. That is perfect.

But on the other hand, there is a provision concerning fingerprints; there is also another one concerning the judicial records. How can you conciliate these two points of view?

I thought that this new act would not permit the police to take the fingerprints of a young person who is appearing before the court, but has not yet been convicted. But you have a provision in section 45 which allows the police to take fingerprints, even though there is another provision of the act providing that if someone has been released of his responsibility, and has been acquitted, the fingerprints will be destroyed—during the whole period, Mr. Minister, the police has in its files the fingerprints of a young person who will be sent to his trial in a week, a month, in two weeks. Who controls those fingerprints which are filed? It is the police itself, not the officers of the court.

You are saying that the intent of the law is to decriminalize but you still allow a young person to have a criminal record which could not be destroyed before five years, according to the federal law. But, nevertheless the fingerprints of that young person will be in the hand of the police for four or five years. Is that decriminalizing a law?



[Text]

**L'honorable M. Kaplan:** On ne considère pas la prise des empreintes digitales comme une punition. C'est une technique d'investigation.

**Le sénateur Asselin:** Je diffère complètement d'opinion avec vous, pour avoir pratiqué le droit criminel pendant fort longtemps. J'ai vu énormément de jeunes qui ont traîné ce poids-là pendant des années, jusqu'à ce qu'on modifie la loi à l'effet qu'après cinq ans, l'on pouvait demander de faire détruire le dossier. On arrivera encore aux mêmes conséquences avec les dispositions de la loi que vous avez là.

**L'honorable M. Kaplan:** Bien, on limite les empreintes digitales aux crimes majeurs.

**Le sénateur Asselin:** Oui.

**L'honorable M. Kaplan:** Et on ne les utilise que pour l'enquête des crimes et pour découvrir des coupables. C'est pour cela qu'on les limite aux crimes graves et que là, nous admettons les empreintes digitales.

Mais, aussi, nous renforçons la loi et créons un système de destruction après une bonne conduite de la jeune personne; après qu'il devient adulte, elles sont détruites. Il y a un fardeau et une obligation à détruire les empreintes. Il y en a, disons, qui critiquent notre système mais qui pensent que cela ne va pas fonctionner...

**Le sénateur Asselin:** Ça ne fonctionnera pas non plus.

**L'honorable M. Kaplan:** Cela reste à voir. Mais l'on va faire un grand effort d'établir un système assez clair et strict pour assurer que ces empreintes soient détruites.

**Le sénateur Asselin:** Pourquoi déjà bâtir un dossier criminel au jeune qui apparaît devant le tribunal, avant même qu'il soit mis en accusation. On va lui faire prendre ses empreintes digitales! Déjà, le dossier criminel commence là. Et vous ne l'enlevez pas, vous laissez cette disposition dans la loi. C'était dans l'autre loi criminelle également, parce que cela tombait sous le droit commun criminel. Mais là, vous ne l'enlevez pas, vous l'incluez encore dans cette loi-là.

Dès l'arrestation, vous commencez à monter le dossier criminel contre le jeune contrevenant. C'est à cela que je m'objecte.

**Hon. Mr. Kaplan:** Certainly, we are not denying that a criminal record is established. The file is there and the police are allowed to take fingerprints which are an investigative technique used in order to assist them in solving crimes. I think we have established a system that will work to ensure that they are destroyed when the time comes. I know that some cynicism has been expressed about it, and I am not prepared to deny the police that very important investigative technique in combatting serious crime. I believe you have to draw a balance between giving the perpetrators of crime a break and giving the police the tools to do their job. Where the line is drawn is that, in the case of a young person who goes straight after becoming an adult, the file will be destroyed.

**Le sénateur Asselin:** Je ne suis pas persuadé que cela va nuire au travail de la police, si l'on ne prend pas les empreintes

[Traduction]

**Hon. Mr. Kaplan:** Fingerprints taking is not considered a punishment. It is an investigation technique.

**Senator Asselin:** I do not agree with you at all, and I have practised criminal law for quite a long time. I have seen so many young people carry this weight for years, until the law was changed to provide that after five years one could ask for the destruction of his record. The provisions of that act will lead to the same results.

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, fingerprints are limited to major crimes.

**Senator Asselin:** Yes.

**Hon. Mr. Kaplan:** And they are only used to investigate on crimes and to find criminals. It is for that reason that they are restricted to serious crimes and it is only in these cases that fingerprints are to be taken.

But we also reinforce the law to establish a destruction system for good behavior of the young person; when he becomes an adult, they are destroyed. It is a duty and an obligation to destroy the fingerprints. Some people, say, criticize our system and think it will not work...

**Senator Asselin:** This will not work either.

**Hon. Mr. Kaplan:** It remains to be seen. But we will make all necessary efforts to establish a clear and strict system to ensure that these fingerprints will be destroyed.

**Senator Asselin:** Why should a criminal record be established for a young person who appears in court, even before the charges are pressed. His fingerprints are going to be taken. The establishment of a criminal record is already started. And you do not take this provision out, you leave it in the act. It was also part of the other criminal act because it was provided for in the common criminal law. But in this case, you leave it there, you still include it in this act.

As soon as the young offender is arrested you start establishing a criminal record. That is what I object to.

**L'honorable M. Kaplan:** Bien sûr, nous ne nions pas qu'un dossier criminel est établi. Il existe un dossier et on permet à la police de prendre les empreintes digitales qui sont une technique d'enquête pouvant leur servir à résoudre certains crimes. Je pense que nous avons établi un système garantissant que les fiches dactyloscopiques seront détruites en temps opportun quand cela est justifié. Je sais qu'on a manifesté un certain cynisme à ce propos, mais je ne suis pas prêt à priver la police de ce moyen d'enquête qui peut devenir très important dans les crimes graves. Je pense qu'il faut établir un équilibre entre les victimes, les droits des contrevenants et la police qui doit disposer des outils dont elle a besoin pour faire son travail. On a fixé comme limite que le dossier d'un jeune contrevenant sera détruit s'il n'a plus de démêlés avec la justice une fois adulte.

**Senator Asselin:** I am not convinced that this will affect the work of the police, I do not believe that if fingerprints are not taken it will be impossible for them to make arrestations.

[Text]

digitales, et que cela va empêcher la police de faire des arrestations.

**Hon. Mr. Kaplan:** I could draw your attention to the fact that there is a penalty provided for failure to destroy a record.

**Le sénateur Asselin:** Vous devriez consulter, monsieur le ministre, la décision de la Cour suprême en ce qui regarde le traitement des jeunes adolescents dans les cours. J'ai l'impression que vous allez trouver que la cour est plus large que vous.

**L'honorable juge J. R. O. Archambault, directeur, Politiques des jeunes contrevenants, ministère du Solliciteur général:** Je pense qu'il y a quand même lieu d'ajouter une couple de points qui sont assez importants. Tout d'abord, notre point de départ, c'est quoi? C'est quoi, l'alternative? Si l'on ne fait pas une certaine réglementation de ce qui va se passer dans la collection des dossiers et de la diffusion des dossiers, on reste avec la situation que l'on a actuelle, qui nous offre une quantité de pratiques divergentes à travers le pays, sans aucun contrôle.

Alors, il me semble que le fait de juste tâcher de contrôler est déjà un pas dans la bonne direction. L'autre point que je voudrais souligner, c'est que ce n'est pas nécessaire d'attendre deux ans ou cinq ans. Si le jeune est acquitté, la discussion doit se faire immédiatement, une fois que les procédures d'appel ont été vidées.

Mais si le jeune est trouvé coupable, là, il doit se faire qualifier par sa période de bonne conduite.

**Le sénateur Asselin:** Merci, monsieur le président; je reviendrai.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, j'aurais une question supplémentaire sur un point précis.

**Le président:** Très bien.

**Le sénateur Deschatelets:** Une des raisons pour lesquelles je verrais un intérêt de prendre les empreintes digitales, c'est que aujourd'hui, lorsque la police a affaire à des jeunes de 16 et 17 ans, très souvent, ce sont déjà des criminels endurcis. C'est nouveau, mais les réalités sont là.

**Le sénateur Asselin:** Pas dans tous les cas.

**Le sénateur Deschatelets:** Alors, s'il y a par exemple, un vol par effraction dans une résidence, le fait que l'on prend les empreintes digitales d'un jeune de 17 ans qui est arrêté peut aider les policiers à retracer d'autres crimes, parce qu'ils sont en possession des empreintes digitales. Je pense que c'est un des points importants.

**L'honorable M. Kaplan:** Précisément.

**Senator Buckwold:** Thank you, Mr. Minister, for a very clear explanation of the objectives of the bill, which I basically support. Any correspondence I have had on this issue, however, has actually involved itself with the question of age. I have a series of questions which, perhaps, I will put all together, and you can then respond.

You refer to the age as "under 18"; you specifically use the word "under". Does that same application regarding age apply in other provincial jurisdictions? For example, in Ontario,

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Je signale qu'il y a une peine de prévue contre quiconque aurait négligé de détruire le dossier.

**Senator Asselin:** I refer you, Mr. Minister, to the decision of the Supreme Court concerning the treatment of young people in court. I am under the impression that you will find that court is more benevolent than yourself.

**Hon. Judge J. R. O. Archambault, Director of Policy (Young Offenders) Department of the Solicitor Gen:** I think there are a couple of rather important points to add. First, what do we have to begin with? What is the alternative? If we do not establish some rules concerning the collection and communication of records, we are left in the present situation where we have a number of different practices across the country, without any control.

Therefore, it seems to me that just trying to control it is already a step in the good direction. I would also like to point out that it is not necessary to wait for two or five years. If the young person is acquitted, the discussion must take place immediately, after the appeal procedures have been dealt with.

But if the young person is found guilty, he must justify a period of good behaviour.

**Senator Asselin:** Thank you, Mr. Chairman, I will come back to it later.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I have a supplementary question on a particular point.

**The Chairman:** Very well.

**Senator Deschatelets:** One of the reasons I see for taking fingerprints is that today, when the police deals with 16 and 17 years old youngsters they are often dealing with already confirmed criminals. It is new but it is a fact.

**Senator Asselin:** Not in every case.

**Senator Deschatelets:** Therefore, if there is, for example a crime of breaking and entering in a residence the taking of fingerprints of the 17 years old person who was arrested for that crime might help the police to solve some other crimes, because they now possess his fingerprints. I think, this is one of the important points.

**Hon. Mr. Kaplan:** Precisely.

**Le sénateur Buckwold:** Merci, monsieur le ministre, pour l'explication limpide que vous nous avez donnée des objectifs du bill, bill que j'approuve quant au fond. Cependant, dans toutes les lettres que j'ai reçues à ce sujet, il était question de l'âge. J'ai une série de questions que je pourrais peut-être vous poser toutes ensemble et auxquelles vous pourriez ensuite répondre.

Quand vous avez parlé de l'âge, vous avez dit «n'a pas atteint l'âge de 18 ans». Vous avez utilisé l'expression «n'a pas atteint». Est-ce que cette définition de l'âge s'applique aux



*[Text]*

where the age is referred to as "under 15," does it really mean 14, or am I comparing apples and oranges? I think this should be made clear, because I have already been told that the age is "under 16" in Ontario, and I feel there is confusion on this issue. I simply want to make sure that I understand that each of the ages that we talk about is "under" a certain figure, so that in the province of Ontario, when referring to "under 16," you really mean 15.

**Hon. Mr. Kaplan:** The terminology is confusing to the public, senator, but there has been no confusion among the players in the discussion.

**Senator Buckwold:** From the point of view of the committee, however, I feel we should be certain of this.

**Hon. Mr. Kaplan:** I will indicate where we are in each province. In Manitoba and Quebec, the age is "under 18," which is 17 years old and under.

**Senator Buckwold:** That is your recommendation now?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. In British Columbia and Newfoundland the age is defined as "under 17"; and in all other provinces the age is "under 16"—meaning 15 years of age. In Ontario, presently, a 16-year-old—and two of my children are now aged 16 and 18—is considered an adult for the purposes of the Ontario criminal justice system.

**Senator Buckwold:** I felt it important, Mr. Chairman, to get that on the record.

**Hon. Mr. Kaplan:** I did not do very well in explaining this point at the beginning. It is simply an expression.

**Senator Buckwold:** I think it is the very thing that confused Senator Donahoe when he was speaking about 18 years of age, when in fact the age is "under 18."

This may be in our book of information, which I have not yet read in detail, but I would like to ask what happens to those who have been charged in the past, say, in the province of Ontario, who are now 15 or 16 years of age, have been sentenced to a prison sentence and are serving time. Will they have the right to appeal that sentence, because they are in fact under 18, and be tried again in a young offenders court?

**Hon. Mr. Kaplan:** There is a general policy of the law to the effect that, when a sentence is lightened, people presently serving that sentence are to be given the benefit of the lighter treatment. None of the sentences is lightened by this legislation, however, so it would not have any retroactive effect.

**Senator Buckwold:** Therefore, anyone who is presently incarcerated would not benefit by the changes in the ages as outlined in the act?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is probably correct, senator.

*[Traduction]*

autres juridictions provinciales? Par exemple, en Ontario, où l'âge est de «moins de 15 ans», est-ce que cela signifie réellement 14 ans, ou suis-je en train de comparer des pommes et des oranges? Je pense que cela devrait être tiré au clair, car on m'a déjà dit que l'âge était de moins de 16 ans en Ontario, et je pense qu'il y a confusion à ce propos. Je veux seulement m'assurer qu'il faut comprendre que chacun des âges dont nous parlons se situe en-dessous de certains chiffres, ce qui signifierait, dans le cas de l'Ontario, que lorsqu'on parle de «moins de 16 ans», on veut en réalité dire 15 ans.

**L'honorable M. Kaplan:** La terminologie peut sembler confuse pour le public, sénateur, mais il n'y a eu aucune confusion entre les participants à la discussion.

**Le sénateur Buckwold:** Du point de vue du comité, toutefois, je pense que nous devrions être sûrs de cela.

**L'honorable M. Kaplan:** Je vais préciser où nous en sommes dans chaque province. Au Manitoba et au Québec, l'âge est de moins de 18 ans, ce qui veut dire 17 ans et moins.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que vous recommandez maintenant?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, l'âge est défini comme étant «moins de 17 ans», et dans toutes les autres provinces, l'âge est de «moins de 16 ans», ce qui veut dire 15 ans. En Ontario, à l'heure actuelle, une personne âgée de 16 ans—et j'ai deux enfants qui sont maintenant âgés de 16 et 18 ans—est considérée comme un adulte par le système judiciaire criminel de l'Ontario.

**Le sénateur Buckwold:** Je trouve qu'il est important, monsieur le Président, que cela soit inscrit au compte rendu.

**L'honorable M. Kaplan:** Je n'ai pas donné une très bonne explication sur ce point, au début. Ce n'est qu'une expression.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que c'est peut-être cela précisément qui a trompé le sénateur Donahoe lorsqu'il parlait de personne âgée de 18 ans, alors qu'en fait il s'agit de «moins de 18 ans.»

Cela se trouve peut-être dans notre documentation que je n'ai pas encore bien lue, mais j'aimerais demander ce qu'il advient de ceux qui ont été accusés dans le passé, dans la province de l'Ontario, disons, et qui sont actuellement âgés de 15 ou 16 ans, et qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement qu'ils sont maintenant en train de purger? Auront-ils le droit d'en appeler de cette condamnation, étant donné qu'ils sont effectivement âgés de moins de 18 ans, et auront-ils droit à un nouveau procès devant une cour pour les jeunes contrevenants?

**L'honorable M. Kaplan:** Il existe un principe général de droit voulant que lorsqu'une peine est arrivée, ceux qui sont en train de la purger ont droit à la peine la moins lourde. Cette mesure n'allège aucune peine, cependant, elle ne peut donc avoir aucun effet rétroactif.

**Le sénateur Buckwold:** Ainsi, quiconque se trouve actuellement incarcéré ne serait pas avantagé par les changements d'âges prévus dans la loi?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est probablement exact, sénateur.



[Text]

**Senator Buckwold:** I am not arguing; I simply want to get the facts straight. These questions have been asked of me.

**Hon. Mr. Kaplan:** There may well be runs taken at this by citizens claiming the benefit of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We would want to look at particular cases, but, in general, we do not believe it has retroactive effect.

**Senator Buckwold:** Was the objection made by some of the provinces based on philosophy regarding how to handle young offenders, or was it the result of financial implications because of some considerable expense accruing to the provinces as a result of these changes? What would you say in the answer to that question?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think both are put forward as reasons for the objections. Provinces have been ingenious in coming up with a variety of social arguments to support each of the three ages that are presently in effect in the country, but there is no doubt that the provinces that are presently at the lowest age cutoff will have a bigger adjustment to make and will have a greater financial burden.

**Senator Buckwold:** Has the federal government given any indication of financial assistance?

**Hon. Mr. Kaplan:** Beginning 14 years ago, and repeatedly, a commitment was made, because it was recognized that when the present law is superseded the present agreement on cost-sharing will also end. The provinces wanted to know what the future would hold. A general commitment given by the government, which I renewed, was that we would continue to support the young offenders system with a cost-sharing program that would be at least as good as the one in place now.

A study was begun last August, I believe, to try to ascertain the cost of the present juvenile justice system so that we would have a basis upon which to calculate and estimate the costs of the new system. It has been very difficult to do that. Some provinces have co-operated fairly actively, others less so. The reason for the difficulty is that many of the expenditures of the juvenile justice system are part of the social welfare expenditures. To try to distinguish money spent on young offenders from money spent on other young people with problems is difficult and somewhat arbitrary. Therefore, the commitment is there but has not been fully fleshed out yet.

**Senator Buckwold:** Do you think it is likely to be satisfactory to the provinces?

**Hon. Mr. Kaplan:** No, I think that it will probably be as acrimonious as all of the other cost-sharing programs of the government. I will only say that it might be easier because it will be very much smaller.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je n'argumente pas, je veux seulement être bien informé. Ce sont des questions qui m'ont été posées.

**L'honorable M. Kaplan:** Il est bien possible que certaines personnes fassent des tentatives en ce sens, en se réclamant des avantages de la Charte canadienne des droits et libertés. Il nous faudrait examiner des cas particuliers, mais, de façon générale, nous ne croyons pas que cette loi puisse s'appliquer rétroactivement.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que certaines provinces s'y seraient objectées comme contraire à leurs principes s'appliquant à la façon de traiter les jeunes contrevenants, ou serait-ce motivé par des raisons financières, étant donné que ces changements accroissent considérablement les dépenses des provinces? D'après vous, quelle est la réponse à cette question?

**L'honorable M. Kaplan:** Je pense qu'on invoqué les deux pour justifier les objections. Les provinces ont fait preuve d'ingéniosité pour trouver tout un assortiment d'arguments sociaux en faveur de chacun des trois agents qui sont actuellement en vigueur dans le pays, mais il ne fait aucun doute que les provinces qui sont actuellement à la limite d'âge la plus basse auront à apporter des changements plus importants qui leur coûteront plus cher.

**Le sénateur Buckwold:** Le gouvernement fédéral a-t-il laissé entendre d'une façon ou d'une autre qu'il accorderait une aide financière?

**L'honorable M. Kaplan:** Il a commencé à prendre des engagements il y a 14 ans, et il les a souvent répétés, parce qu'il était reconnu que lorsque la loi actuelle serait abrogée—c'est-à-dire quand elle sera remplacée—l'accord actuellement en vigueur sur le partage des coûts prendrait fin également. Les provinces voulaient savoir ce que leur réservait l'avenir. L'engagement général que le gouvernement a pris, et que j'ai renouvelé, prévoyait que nous continuions à financer une partie du système des jeunes contrevenants par un programme de partage des coûts au moins aussi avantageux que celui qui existe maintenant.

On a amorcé une étude en août dernier, je crois, pour tâcher de déterminer le coût du système judiciaire actuel s'appliquant aux jeunes, afin d'avoir une base à partir de laquelle on pourrait calculer et évaluer les coûts du nouveau système. Certaines provinces ont collaboré assez activement, d'autres moins. Cette difficulté vient de ce qu'une grande partie des dépenses du système judiciaire pour adolescents font partie des dépenses du Bien-être social. Il est difficile et quelque peu arbitraire d'essayer de faire la distinction entre les fonds dépensés pour les jeunes contrevenants et ceux qui vont à d'autres jeunes qui ont des problèmes. Il existe donc un engagement, mais il n'a pas encore été complètement formulé.

**Le sénateur Buckwold:** Pensez-vous que les provinces le trouveront satisfaisant?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, je pense qu'il y aura probablement là autant d'acrimonie que dans tous les autres programmes à frais partagés du gouvernement. Je puis seulement dire que ce sera peut-être plus facile parce que beaucoup moins important.

*[Text]*

If one looks at all of the cost-sharing agreements that are on the table now at the first ministers' level, the amounts that we are talking about, even though they are in the ballpark of the hundred million dollar figure, are so small, by comparison, that it could be settled with less difficulty. I think, however, that it will be contentious.

**Senator Donahoe:** If I might interject at this point, Mr. Chairman, I will say that it seems to me that what has been said about the relationship between social attitudes and money puts a very false complexion on what was actually said.

As I have told you, I received two letters from two ministers of the Government of Nova Scotia, neither of which made the slightest reference to money. Both of them referred to social principles. You, however, calmly sit there and say that the provinces were ingenious in devising social arguments which could disguise the fact that, in reality, they were concerned about money. What you have done is put anybody who makes the other side of the argument in a totally false position. Every time I advance a social argument now, the audience will say, "Oh, it doesn't really mean very much because, after all, the provinces don't put forward social arguments, they only invented them to cover up the money arguments they did not care to set out separately."

**Hon. Mr. Kaplan:** The money argument was certainly made to us by all of the provinces, so none of them covered up their concern about cost-sharing.

**Senator Donahoe:** I would be completely surprised if the money argument were not made to you, because the very reason for your having the conference was to determine, "What are we doing to you by what we are proposing?" In my opinion, it was essential that a money argument be made to you. It is entirely wrong, however, in my opinion, to attribute to anybody who makes a social argument the idea that it is a disguised way of making a money argument.

**Hon. Mr. Kaplan:** I certainly want to retract any suggestion that I was imputing motives to the provinces.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, if I might—

**Senator Buckwold:** I should like to finish my series of questions, if I may?

**Senator Neiman:** I have a supplementary question, Mr. Chairman, following on the very point made by Senator Donahoe. I do not like to appear at odds with one of my colleagues, but I would point out that, in Mr. Morris' letter, of which I also have a copy, Senator Donahoe, there is a fairly long paragraph that deals specifically with the substantial additional costs and their objections to them, and he quotes figures.

**Senator Donahoe:** I accept that correction. I must say that it did not register on my mind. I did not come here prepared in any way to put any stress upon the money argument, but I was concerned about the social argument.

*[Traduction]*

Si on considère toutes les ententes de partage des coûts, qui sont actuellement à l'étude au niveau des premiers ministres, les montants qui sont en cause ici, même s'ils sont de l'ordre de centaines de millions de dollars, sont si petits, comparative-ment, qu'on pourra arriver plus facilement à un règlement. Je pense toutefois, que ce sera une question controversée.

**Le sénateur Donahoe:** Si vous me permettiez de dire un mot, monsieur le Président, je trouve que ce qu'on vient de dire au sujet de la relation entre les attitudes sociales et le financement place ce qui a réellement été dit dans une fausse perspective.

Comme je vous l'ai dit, j'ai reçu deux lettres de deux ministres du gouvernement de la Nouvelle-Écosse, et dans ni l'une ni dans l'autre il n'était le moindre question d'argent. Elles portaient toutes deux sur des principes sociaux. Mais vous, vous êtes assis là calmement à dire que les provinces ont fait preuve d'ingéniosité en élaborant les arguments sociaux qui pourraient cacher le fait qu'en réalité, elles s'inquiètent du financement. Vous venez en fait de placer tous ceux qui ne sont pas de votre avis dans une position tout à fait fausse. Chaque fois que je ferai valoir un argument social à partir de maintenant, ceux qui m'écoutent se diront: «Oh, cela ne signifie pas grand-chose, réellement, car après tout, les provinces ne font pas valoir d'arguments sociaux, elles ne font qu'en inventer pour dissimuler les considérations financières qu'il ne leur plaisait pas de présenter séparément.»

**L'honorable M. Kaplan:** Il est certain que toutes les provinces nous ont parlé d'argent et qu'aucune d'elles n'a caché ses inquiétudes au sujet du partage des coûts.

**Le sénateur Donahoe:** Je serais bien étonné qu'on ne vous parle pas d'argent, car la raison même pour laquelle vous convoquez la conférence est de déterminer «quelles répercussions ont pour vous les mesures que nous proposons?» Il était essentiel, à mon avis, qu'on vous parle d'argent. Cependant, je pense qu'il est tout à fait injustifié d'accuser tous ceux qui présentent un argument social d'avoir ainsi l'idée de présenter de façon détournée un argument financier.

**L'honorable M. Kaplan:** Je tiens, bien sûr, à bien préciser que je n'ai aucunement voulu prêter des intentions aux provinces.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, si vous me permettez...

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais finir ma série de questions, si vous permettez.

**Le sénateur Neiman:** J'ai une question supplémentaire à poser, monsieur le président, une question qui fait suite à ce que le sénateur Donahoe vient de dire. Je n'aime pas avoir l'air de contrarier l'un de mes collègues, mais je voudrais signaler que dans la lettre de M. Morris, lettre dont j'ai aussi une copie, sénateur Donahoe, on trouve un paragraphe assez long qui porte précisément sur les coûts supplémentaires considérables et les raisons de s'y opposer, et il cite des chiffres.

**Le sénateur Donahoe:** J'accepte cette rectification. Je dois dire que je ne l'avais pas remarquée. Je ne suis pas venu ici avec l'intention d'insister sur la question d'argent, mais je m'intéressais surtout à l'aspect social.



[Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, this, I hope, will be my last question.

Mr. Minister, there is an impression that, as a result of this legislation, serious crime committed by younger people will be dealt with more leniently than it is at the present time, in view of the fact that they will be charged under the Juvenile Offenders Act rather than under the normal criminal justice system.

Young people are maturing much earlier; for example, girls now go into their menstrual cycles at an average age of 12½ to 13, whereas, when this act first came out in the early 1900s, the average age was 16. The average young man is now maturing earlier and becoming involved in a variety of things that were unthinkable some years ago. In other words, there is earlier maturation of our young people. We have recognized that by lowering the voting age, lowering the age at which one may go into a beer parlour, and so on. However, in this bill, we are raising the age.

I should like to have some statistics of the amount of "serious crime" involving juveniles around the ages of 15 or 16. I am referring to the types of young people who start their criminal careers at an early age and are constantly in the clutches of the police for their criminal behaviour.

Are we faced with an increasingly serious situation in terms of people aged 15 and 16 who will now come under this new bill?

**Hon. Mr. Kaplan:** I welcome that question because it reflects a concern about the bill. People are concerned that now more serious crime will be dealt with more leniently. I am in a position to contradict that popular impression of this bill. People have gotten the idea, because of the fact we are now moving 16- and 17-year-olds out of the adult system and into the young offender system, that there will be more lenient treatment of offenders of those ages.

I would remind people—and I am glad to have the opportunity to do it—that we are not bringing them into the old Juvenile Delinquents Act; we are bringing them into the new Young Offenders Act. This is an act which emphasizes responsibility more than has been done in the past under the present act. The young person is to be held accountable for what he does and is not to be considered sick and misguided, but held accountable, subject only to the dependency and lesser degree of maturity that he has as a young person.

We are sending the message out through the system that the philosophy of the legislation has changed.

I would take this opportunity to draw this to your attention in the bill. At pages 3 and 4 there is a 14-year-long negotiated statement of principles which is meant to guide judges and courts and direct them to hold young people more responsible for the things they do.

In answer to your concern, I would remind you that difficult cases can be transferred to adult court. A regular procedure is provided that, when three years—which is the maximum

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, voici, je l'espère, ma dernière question.

Monsieur le Ministre, on a l'impression qu'aux termes de cette nouvelle loi, les jeunes qui commettent des crimes sérieux seront traités avec plus de clémence qu'ils ne le sont actuellement, étant donné que les accusations seront portées aux termes de la Loi sur les jeunes contrevenants au lieu de relever du système judiciaire ordinaire du droit criminel.

Les jeunes se développent beaucoup plus rapidement; par exemple, les filles sont maintenant menstruées à l'âge de 12 ans et demi ou 13 ans, en moyenne, alors que lorsque cette loi a été adoptée pour la première fois au début du siècle, l'âge moyen était de 16 ans. Le jeune homme moyen atteint maintenant sa maturité plus jeune et se retrouve dans toutes sortes d'activités qui étaient impensables il y a quelques années. Autrement dit, les jeunes arrivent plus vite à maturité. Nous l'avons reconnu en abaissant l'âge requis pour voter, l'âge où il est permis d'entrer dans les brasseries, etc. Cependant, dans ce projet de loi, nous faisons le contraire.

J'aimerais avoir des statistiques sur le nombre de «crimes graves» commis par des adolescents âgés de 15 ou 16 ans. Je veux parler du genre de jeunes gens qui commencent leur carrière criminelle très tôt et qui sont toujours aux prises avec la police.

Est-ce que la situation s'aggrave de plus en plus quant au nombre de jeunes de 15 ou 16 ans qui sont maintenant assujettis à cette nouvelle loi?

**L'honorable M. Kaplan:** Je suis heureux qu'on me pose cette question car elle porte sur une des préoccupations du bill. Les gens craignent qu'on soit moins sévères dans un plus grand nombre de crimes graves. Je suis en mesure de contredire l'impression populaire qu'on se fait de ce bill. Étant donné que nous retirons maintenant les jeunes de 16 et 17 ans du système pour adultes pour les faire relever du système pour les jeunes contrevenants, les gens s'imaginent qu'ils seront traités moins sévèrement.

Je rappelle à la population—et je suis heureux d'avoir l'occasion de le faire—que nous ne les assujettissons pas à l'ancienne Loi sur les jeunes délinquants mais bien à la nouvelle Loi sur les jeunes contrevenants. Cette dernière leur reconnaît beaucoup plus de responsabilités que ne le fait la loi actuelle. L'adolescent sera tenu responsable de ses actes et il ne sera pas considéré comme malade ou mal orienté; sa responsabilité n'est atténuée que par son état de dépendance et le fait qu'il n'a pas la même maturité qu'un adulte.

Nous informons tous les intervenants du système que le principe de la loi a changé.

Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour attirer votre attention sur cet aspect du bill. Aux pages 3 et 4, on trouve un énoncé de principes qui a été négocié pendant 14 ans et qui a pour but de guider les juges et les cours et leur enjoint de tenir les adolescents plus responsables qu'auparavant des actes qu'ils ont posés.

Pour calmer vos inquiétudes, je vous rappelle qu'il est possible de référer les cas difficiles aux tribunaux pour adultes. La procédure régulière prévoit que dans les cas où une sen-



## [Text]

penalty under the Young Offenders Act—is considered inadequate in relation to a particular young person and his or her offence, there is machinery in place for transfer. All the processes, safeguards and harsher penalties of the adult system are available in appropriate cases. The youth court has the jurisdiction to transfer a young person to the adult system.

On the question of statistics—that is, whether young people, as a group in society, are becoming more and more responsible for serious crime—I would ask a very experienced family judge, Judge Archambault, to comment.

**Judge Archambault:** The rate of crime in the juvenile system is not necessarily rising more rapidly than the rate of crime in the adult system. There is a myth abroad in that regard. While I think you will see a rise in crime in both systems, I do not think the juvenile system is suffering to any greater degree than the adult system.

Given the degree of success in treating offenders in the adult system, I think the juvenile system compares favourably and is quite able to deal with young offenders, particularly with its emphasis on responsibility as part of the treatment process.

**Senator Neiman:** To follow on Senator Buckwold's comment with regard to the age that has been chosen—which I happen to agree with, for many of the reasons that have been given by the minister and which are fairly self-evident—I would say that the misgivings of Senator Buckwold with regard to physical maturation of adolescents is probably excessive. I do not think the level of physical maturation has ever been consistent with the level of intellectual maturation or, hopefully, the sense of social responsibility. Therefore, I think we have to deal with the chosen age and hope that it is as close as possible to that particular level of social responsibility that would indicate that people should either be treated as adolescents or be moved into the adult sphere.

I should like to deal with some of the effects of the transition between the present act and the act now under discussion. For instance, in the area of fingerprinting, I was curious to know if you have records that would indicate how young some of these juvenile delinquents are. Have you ever fingerprinted a 10-year-old?

**Hon. Mr. Kaplan:** Bear in mind that the attorneys general of provinces have been the ones who have set the present policy in different provinces, because the law is unclear about the authority to take fingerprints. In British Columbia, I understand, no young people are fingerprinted, under any circumstances.

**Senator Neiman:** “Young” in terms of the Juvenile Delinquents Act?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, I am referring to any young people under the age of 17.

## [Traduction]

tence de trois ans—ce qui est la peine maximale aux termes de la Loi sur les jeunes contrevenants—est considérée insuffisante, compte tenu du crime commis par un adolescent ou une adolescente, il existe un mécanisme permettant le transfert. Tous les processus, les garanties et les peines plus sévères du système pour adultes peuvent être utilisés dans les cas où c'est justifié. La cour pour adolescents a le pouvoir de transférer une jeune personne au système pour adultes.

Pour ce qui est des statistiques, c'est-à-dire pour ce qui est de savoir si les jeunes comme groupe de la société se rendent de plus en plus coupables de crimes graves, je demanderais à un juge de cour familiale très expérimenté, le juge Archambault, de nous faire ses commentaires.

**Le juge Archambault:** Le taux de criminalité dans le système juvénile n'augmente pas forcément plus rapidement que celui du système pour adultes. Il y a un mythe qui se répand à cet égard. Même si je pense qu'on peut constater une hausse de la criminalité dans les deux systèmes, je ne pense pas qu'elle soit plus rapide chez les adolescents que chez les adultes.

Étant donné l'efficacité du système des adultes pour ce qui est de corriger les contrevenants, je pense que le système juvénile se compare favorablement et qu'il est tout à fait en mesure de s'occuper des jeunes contrevenants, surtout maintenant qu'on insiste davantage sur la responsabilité comme un élément du processus correctif.

**Le sénateur Neiman:** Pour faire suite aux propos du sénateur Buckwold au sujet de l'âge qu'on a choisi—âge que j'approuve pour les nombreuses raisons que le ministre a données et qui me semblent relativement évidentes—je dirais que le sénateur Buckwold exagère probablement quand il fait valoir la maturité physique des adolescents. Je ne pense pas que le degré de maturité physique ait jamais correspondu à celui de la maturité intellectuelle, ou, il est à espérer, au sens de la responsabilité sociale. Par conséquent, je pense que nous devons nous intéresser au groupe d'âge choisi et espérer que le choix corresponde le plus possible au niveau de responsabilités sociales qui pourrait servir à déterminer si les personnes devraient être traitées comme des adolescents ou des adultes.

J'aimerais parler de certaines répercussions qu'aura la transition entre la loi actuelle et celle que nous étudions. Par exemple, pour ce qui est de la dactyloscopie, j'aimerais bien savoir si vous avez des dossiers qui pourraient nous apprendre quels sont les plus jeunes des délinquants juvéniles. Avez-vous déjà pris les empreintes digitales d'un enfant de 10 ans?

**L'honorable M. Kaplan:** N'oubliez pas que ce sont les procureurs généraux des provinces qui ont établi la politique actuellement en vigueur dans chaque province, car la loi n'est pas précise pour ce qui est du pouvoir de prendre les empreintes digitales. En Colombie-Britannique, si je comprends bien, on ne prend en aucune circonstance les empreintes digitales d'adolescents.

**Le sénateur Neiman:** L'adolescent, selon la Loi sur les jeunes délinquants?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, je veux parler des adolescents de moins de 17 ans.

[Text]

**Senator Neiman:** So they have never been fingerprinted.

**Hon. Mr. Kaplan:** In other provinces, 10-year-olds may be fingerprinted. There is no legislated policy in effect now for the safeguarding of those, from the point of view of privacy or for their destruction. That is a big reform.

**Judge Archambault:** The observation was made that young persons had never been fingerprinted in British Columbia. That was, in fact, prior to the Court of Appeal decision saying that there was no authority for doing it, and then they changed the policy.

**Senator Neiman:** Were fingerprints taken as a result destroyed at that time, or do you know?

**Judge Archambault:** This, again, depends on provincial policy. There is no law requiring destruction or otherwise. The current law is completely silent on that. If the province had a policy in that regard, perhaps they were destroyed; otherwise they probably are just lingering there somewhere.

**Hon. Mr. Kaplan:** The judgment of the Court of Appeal required them to stop taking fingerprints, not to go back and destroy the ones they had already taken; so whether they had destroyed them or not would be a matter for their decision.

**Senator Neiman:** So that, in effect, we can require them, under the new act, to destroy fingerprints at a given time; but we cannot, under any act, require them to go back and destroy fingerprints which have already been taken?

**Judge Archambault:** Oh yes. We have put in a provision whereby fingerprints taken under the JDA will be subject to the new regulations.

**Senator Neiman:** So that part is retroactive.

**Judge Archambault:** Yes; and that is going to be a bit of an administrative nightmare, perhaps, but nevertheless it is there, because we felt that in fairness to all young persons there should be equality of application of the law in that regard.

**Senator Neiman:** I gather you do not intend to proclaim this act, even after, or if, it is passed and receives royal assent, for a certain period, in order to allow the provinces to make all the necessary administrative arrangements. I wonder if you would just tell us how you think the present act is going to be either implemented or judiciously ignored with regard to the 7-11 year olds during this transition period who come in conflict with the law.

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, at present the provinces have a variety of policies. In the province of Quebec, for example, no persons under 14 are prosecuted, even though the law permits the prosecution of children beginning at age 7. So I think the provinces will follow their own policies until this law comes into effect. That will be in approximately three years, assum-

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Leurs empreintes digitales n'ont donc jamais été prises.

**L'honorable M. Kaplan:** Dans les autres provinces, on peut prendre les empreintes digitales d'enfants de 10 ans. La loi ne prévoit rien actuellement pour ce qui est de l'accès aux fiches dactyloscopiques ou de leur destruction. C'est une grande réforme.

**Le juge Archambault:** On vient de dire qu'on n'avait jamais pris les empreintes digitales des adolescents en Colombie-Britannique. C'est vrai en fait depuis que la cour d'appel a rendu un jugement stipulant que ce n'était pas autorisé, et c'est après que la politique a changé.

**Le sénateur Neiman:** Est-ce que ces fiches dactyloscopiques ont été détruites à ce moment-là, le savez-vous?

**Le juge Archambault:** Cela dépend encore une fois de la politique de chaque province. Aucune loi n'en exige la destruction ou ne prévoit quoi que ce soit. Il n'en est absolument pas question dans la loi actuelle. Par conséquent, selon la politique de la province elles peuvent avoir été détruites, sinon, elles traînent probablement quelque part.

**L'honorable M. Kaplan:** Le jugement de la cour d'appel leur a interdit de continuer à prendre les empreintes digitales mais ne les a pas obligées à détruire celles qui avaient déjà été prises; par conséquent, ce sont elles qui ont décidé de les détruire ou pas.

**Le sénateur Neiman:** Donc, nous pouvons en fait exiger d'elles, aux termes de la nouvelle loi, que les fiches dactyloscopiques soient détruites à un moment donné, mais aucune loi ne nous donne le pouvoir d'exiger qu'elles détruisent celles qu'on a déjà.

**Le juge Archambault:** Oh, oui. Nous avons prévu une disposition aux termes de laquelle les fiches dactyloscopiques établies aux termes de la Loi sur les jeunes délinquants sont assujetties à un nouveau règlement.

**Le sénateur Neiman:** Cette partie est donc rétroactive.

**Le juge Archambault:** Oui, et son application sera peut-être un cauchemar administratif, mais quoi qu'il en soit, cette disposition est là. Nous avons prévu cette mesure parce qu'il nous a semblé que pour être juste envers tous les adolescents, il fallait que la loi s'applique uniformément à cet égard.

**Le sénateur Neiman:** Si je comprends bien, vous n'avez pas l'intention de proclamer cette loi, même après qu'elle aura été éventuellement adoptée et qu'elle aura reçu la sanction royale, mais vous attendrez un certain temps pour permettre aux provinces de prendre toutes les mesures administratives nécessaires, etc. Je me demande si vous pourriez nous dire si vous pensez que la loi actuelle sera mise en application ou ignorée à bon escient, dans le cas des enfants de 7 à 11 ans qui contreviennent à la loi pendant cette période de transition.

**L'honorable M. Kaplan:** Eh bien, pour le moment, les provinces pratiquent différentes politiques. Au Québec, par exemple, on n'intente jamais de poursuite contre des adolescents de moins de 14 ans, même si la loi permet de le faire à partir de 7 ans; je pense donc que les provinces continueront à suivre leur propre politique tant que cette loi n'entrera pas en



[Text]

ing it is legislated. We have provided a three-year opportunity for the provinces to adjust to the requirements of the new law. The reason we made it three years, and not five, as some provinces urged, is that the Canadian Charter of Rights and Freedoms gives three years for the correction of discriminatory legislation. In other words, discriminatory legislation presently on the books remains effective, notwithstanding the Canadian Charter of Rights and Freedoms, for three years; so, within a three-year period we expect the uniform age to come into effect.

Young people between the ages of seven and 12 who come into conflict with the law are dealt with in a variety of ways in different provinces—under welfare acts, being made wards of the court, through children's aid societies putting them into foster homes, and so on, where they will have more direction than they may be getting in the home they are living in at the time of their offence. I therefore expect that there will be a variety of treatment of young people under 12 years old even after this law comes into effect.

**Judge Archambault:** The maximum age provision is subject to the three-year rule; the minimum age provision is subject to the proclamation date.

The other point that should be made is that the number of young persons under 12 years old that are charged represent less than 3 per cent of the system, currently; so it is a very small percentage of young persons of tender years who are actually prosecuted in the courts. That is the point I am trying to make.

**Senator Neiman:** I can recall, from the days when I did a bit of work in the juvenile courts in Toronto, that, to me, one of the great tragedies was seeing youngsters being brought into the juvenile court system simply on charges of truancy, for example, because their parents could not deal with them. I have been there when they have been taken off to these various homes. I think that just started a process in their lives, and I suppose many of them are now in our prisons. I was wondering if there was anything that could be done in the meantime, particularly with regard to charges of truancy, and charges laid, perhaps, by schools or social workers, under which these children were brought in. I wonder if that, at least, can be stopped and some other provision made for them.

**Judge Archambault:** Under the present legislation truancy can be a delinquency, of course, so until the new act is proclaimed that will be the case. Once the new act is proclaimed truancy will become, if an offence, a provincial offence, and the provinces right now are examining their systems and are studying in what manner they are going to handle, not only the under-12 group but, as well, all these statutory offences, if I can refer to them as such, such as truancy. I guess some of them will be dealt with under various education acts, and others under child protection and welfare legislation, which we feel, as a policy, is the way to deal with

[Traduction]

vigueur. En supposant qu'elle soit adoptée, ce sera à peu près dans trois ans. C'est le temps que nous avons laissé aux provinces pour leur permettre de s'adapter aux exigences de la nouvelle loi. Si nous avons prévu un délai de trois ans et non de cinq, comme certaines provinces nous l'avaient demandé, c'est parce que la Charte canadienne des droits et libertés laisse trois ans pour apporter des corrections aux lois discriminatoires. Autrement dit, les lois discriminatoires qui existent actuellement restent en vigueur, nonobstant la Charte canadienne des droits et libertés, pendant trois ans; c'est pourquoi nous prévoyons que l'âge uniforme ne sera exigé par la loi que d'ici trois ans.

Les jeunes de 7 à 12 ans qui contreviennent à la loi sont traités différemment selon les provinces—aux termes des lois sur le Bien-être social, ils sont déclarés pupilles de la cour, les sociétés d'aide à l'enfance les placent dans des foyers nourriciers et ainsi de suite, où on prévoit qu'ils seront mieux dirigés qu'ils ne l'étaient dans le foyer où ils habitaient au moment où ils ont commis une infraction. Je prévois donc que les enfants de moins de 12 ans seront traités différemment, même après l'entrée en vigueur de cette loi.

**Le juge Archambault:** La disposition relative à l'âge maximum est assujettie à la règle de trois ans; celle de l'âge minimum dépend de la date de proclamation.

Je pense qu'il faut aussi préciser que le nombre d'enfants de moins de 12 ans contre qui des accusations sont portées représente actuellement moins de 3 p. 100 de tous ceux qui passent par le système; il n'y a donc qu'un très petit pourcentage d'enfants qui soient actuellement poursuivis devant les tribunaux. C'est ce que je veux dire.

**Le sénateur Neiman:** Je me souviens qu'à l'époque où je travaillais un peu dans les tribunaux pour adolescents de Toronto, que ce que je trouvais le plus tragique était de voir des jeunes comparaître devant le tribunal pour adolescents sur de simples accusations de vagabondage, par exemple, parce que leurs parents ne pouvaient pas s'occuper d'eux. J'étais là quand on les amenait à ces différents foyers. Je pense que cela n'a servi qu'à donner une fausse orientation à leur vie et j'imagine qu'un grand nombre d'entre eux se trouvent en prison aujourd'hui. Je me demandais s'il était possible de faire quelque chose entre-temps, particulièrement pour ce qui est des accusations de vagabondage, et des autres qui sont peut-être portées par les écoles ou les travailleurs sociaux, accusations qui les amenaient à comparaître devant le tribunal. Je me demande si on ne pourrait pas au moins mettre fin à cela et prévoir une autre disposition dans leur cas.

**Le juge Archambault:** Aux termes de la loi actuelle, le vagabondage peut être considéré comme une infraction, bien sûr, et il en restera ainsi tant que la nouvelle loi ne sera pas proclamée. Après sa proclamation, si le vagabondage est encore une infraction, c'en sera une du ressort des provinces qui examinent actuellement le système et se demandent de quelle manière elles traiteront non seulement le groupe des enfants de moins de 12 ans mais aussi de quelle façon elles appliqueront toutes ces infractions statutaires, si je puis dire, comme le vagabondage. Je suppose qu'une partie de ces infractions relèvera des différentes lois sur l'éducation et que les



[Text]

persons of tender years. In other words, you do not use the criminal process to try to solve what are essentially social problems.

**Hon. Mr. Kaplan:** You have put your finger on another point that ought to be stressed. Whatever the amount of the increased cost of improving the young offenders system, if it is effective in reducing adult criminality by keeping people out of prison to begin with, or straightening them out, then even from a straight financial point of view it is something worth doing.

**Senator Neiman:** I believe that should be, and will be, the effect of the passage of this bill.

**Hon. Mr. Kaplan:** Every case of 16 and 17-year-olds would have come before the adult system. Now it will come before the juvenile system. Still it is a cost, but there will be some offsetting saving in the system. To the extent that the system is effective, that will, in our view, justify the extra cost.

**Senator Neiman:** I would like to deal with the provision with regard to the right to counsel. First of all, did you get a great deal of objection from the provinces with regard to this provision, and, if so, on what grounds? Was it simply on the grounds of cost, or of causing delay in the administration of justice, or what?

**Hon. Mr. Kaplan:** I am reminded that there was general approval of this by the provinces. There is recognition, however, that it is an expensive right, and some concern was expressed by some of the provinces with regard to the cost involved. As I say, however, there was recognition that this was the proper step to take, especially as we were moving them to a responsibility model where they were going to be found not sick but guilty, and given a criminal record in the limited sense that will be the case under this act. It was seen as being the right thing to do.

**Senator Neiman:** I know that just recently, in Toronto, there has been a fair amount of comment by the judiciary objecting to what are perceived as being deliberate delays by counsel in proceeding with cases, resulting in clogging of the courts and adding to costs, not only of the courts and the system but of the client as well. Now it is suggested that we are simply adding another level. I do not object to it, and I think the principle is right, but we are now adding another group of clients to this level of representation by counsel in the courts, apart from the obvious additional workload that will be placed on the courts and on the system. I am concerned that justice be dispensed fairly quickly for children. I believe it is far more important to deal with their cases quickly, make a disposition and get on with it. I wonder if you see any way in which you can assist the resolution of cases that come before the courts so that they will not become subject to the same kinds of delay.

[Traduction]

autres seront assujetties aux lois sur la protection de l'enfance et le bien-être, ce que nous considérons, comme une bonne politique, la façon appropriée de traiter les enfants; autrement dit, on ne se sert pas du système criminel pour tâcher de résoudre des problèmes essentiellement sociaux.

**L'honorable M. Kaplan:** Vous avez mis le doigt sur une autre question importante. Quels que soient les coûts supplémentaires qu'exige l'amélioration du système pour les jeunes contrevenants, s'il permet de réduire la criminalité chez les adultes en gardant les adolescents hors de prison pour commencer, ou en les réformant, on peut alors dire que même d'un point de vue strictement financier une réforme est justifiée.

**Le sénateur Neiman:** Je pense que ce devrait être et que ce sera le résultat de l'adoption de ce bill.

**L'honorable M. Kaplan:** Tous les adolescents de 16 et 17 ans qui comparaitront désormais devant les tribunaux auraient sans cette loi relevé du système pour adultes. Ces cas relèveront maintenant du système pour adolescents. Il y aura encore des frais de cour, mais le système permettra certaines économies. Dans la mesure où le système est efficace nous considérons que les dépenses supplémentaires seront justifiées.

**Le sénateur Neiman:** J'aimerais parler de la disposition concernant le droit à un avocat. Premièrement, les provinces se sont-elles beaucoup opposées à cette disposition, et si elles l'ont fait, pour quels motifs? Était-ce seulement une question de coût, de retard dans l'administration de la justice ou pour d'autres raisons?

**L'honorable M. Kaplan:** On me rappelle que d'une façon générale, les provinces ont approuvé cette mesure. On se rend compte toutefois que c'est un droit qui coûte cher et certaines provinces ont dit s'inquiéter des coûts que cela entraîne. Cependant, comme je l'ai déjà dit, on a reconnu que c'était la mesure qu'il convenait de prendre, d'autant plus que nous leur reconnaissons maintenant plus de responsabilités et qu'on ne les traitera plus comme des malades mais des personnes coupables et qu'un dossier criminel sera établi dans le sens restreint que prévoit cette loi. On a estimé que c'était les dispositions qu'il convenait de prendre.

**Le sénateur Neiman:** Je sais que tout dernièrement, à Toronto, des membres de la magistrature ont critiqué assez vivement le fait que les avocats retardent délibérément les procès, et font ainsi augmenter les coûts non seulement de la cour et du système mais aussi les frais du client. On prétend maintenant que nous ne faisons qu'ajouter un autre palier. Je ne m'y oppose pas et je pense que le principe est juste, mais nous ajoutons maintenant un autre groupe de clients à ceux qui ont déjà droit à être représentés par un avocat devant les tribunaux, sans parler de la somme de travail supplémentaire qui sera imposée aux tribunaux et au système. Il me semble important que la justice soit rendue assez rapidement lorsqu'il s'agit d'enfants. Je pense qu'il est beaucoup plus important de régler leur cas rapidement, de prendre les dispositions qui s'imposent et d'en finir. Je me demande si vous voyez un moyen qui puisse permettre aux tribunaux de régler rapidement les cas qui leur sont présentés et d'éviter qu'ils aient à subir les mêmes retards.

[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** A certain amount of red tape is inevitable in any legal process. Particularly where legal aid is involved, one has to ensure, when it is not the client himself who is paying, that there will not be undue procedural steps taken to build up costs. Canada does not have direct responsibility for the legal aid systems in the provinces, although we contribute to them. My impression is that while there are abuses—and all of us, from our days in practice, know of particular cases where there were problems—in general, the systems are run quite efficiently, accepting as they do the right of the individual to choose his own counsel.

I am not unduly concerned that there will be abuse or extra red tape put in for the sake of building up a case. Perhaps Mr. Préfontaine will want to add something. I know that the sensational abuses of the legal aid systems tend to give the impression that there are fat systems that could bear a lot of pruning. I know the one in Ontario quite well, and that is a well run system, with a high degree of efficiency.

**Mr. Préfontaine:** It is a good opportunity to seize on the point, because two questions are really being raised. There is the question: What impact does the provision of assisting people to have counsel—which they have had the right to under common law, which was enshrined in the Canadian Bill of Rights, which is certainly enshrined in the Charter, and which is further elaborated in section 11 of the bill—have on the government, provincial or federal? Most of the provinces have these legal aid schemes, as they are called. Some also have public defender systems, where you have the option to go either to the public defender, such as l'aide juridique dans la province de Québec, or take your own counsel. That is one issue.

As to the fact that there is the right to counsel, and the right to be so informed without delay, that is now enshrined in the Constitution. What can the government do to ensure that people have access, equal benefit and protection? What kinds of programs can be put into place? For the past 10 years or so provincial and federal governments have said, "We have to do something about helping people to get counsel. That is not an empty right. Something has to be done to ensure that this right is available," and we have moved in that direction. At the federal level we are spending \$35 million, which is given to the provinces to assist them in the program.

The question really concerns pre-trial procedures and delays, clogging up the courts, the backlogs, the way that the process works. The examination of that has now been accelerated in the context of the Criminal Code review that you have heard about. That is being examined by the provinces right now. Ontario has a report out by the bench and bar council, under the supervision of the chief justice of the province. He is asking people to look at this: Is there a better way to improve the operation of the system? That would also affect the young offenders system. Should we have pre-trial conferences? Should we have disclosure of evidence? Should

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Toute procédure judiciaire entraîne inévitablement certaines complexités administratives, surtout lorsqu'il est question d'aide juridique. Il faut s'assurer que ce n'est pas le client qui assume lui-même les frais et que par conséquent on ne prendra pas de procédure inutile pour les augmenter. Le Canada n'est pas directement responsable des systèmes d'aide juridique des provinces, même s'il y contribue. J'ai l'impression que même s'il y a des abus—et nous avons tous vu des cas particuliers où il y avait des problèmes, à l'époque où nous pratiquions—mais de façon générale, les systèmes fonctionnent très efficacement car on reconnaît à la personne le droit de choisir son avocat.

Je ne crains pas vraiment qu'il y ait des abus ou des modalités administratives inutiles en vue d'augmenter les frais. Dan aurait peut-être quelque chose à ajouter à ce propos. Je sais que les abus flagrants des systèmes d'aide juridique ont une tendance à donner l'impression que ces systèmes disposent d'énormément de fonds qui peuvent supporter bien des pertes. Je connais très bien celui de l'Ontario et je puis dire que c'est un système bien administré qui est très efficace.

**M. Préfontaine:** C'est une excellente occasion d'élaborer sur ce point, car en réalité, il y a deux questions qui se posent. Premièrement, quelle incidence peut avoir sur les gouvernements provinciaux ou fédéral la disposition qui prévoit d'apporter une aide aux gens qui veulent se prévaloir des services d'un avocat—droit que leur reconnaît le droit commun, qui était prévu dans la Déclaration canadienne des droits, qui est bien sûr prévu dans la Charte et qui est encore précisé davantage dans l'article 11 du bill. La plupart des provinces ont ces programmes d'aide juridique. Certaines ont aussi des systèmes prévoyant un défenseur public, et dans ces cas la personne peut choisir soit le défenseur public, comme l'aide juridique au Québec ou son propre avocat. C'est une première question.

Quant au droit à un avocat sans délai et celui d'être informé de ses droits, ce sont deux droits qui sont maintenant constitutionnalisés. Que peut faire le gouvernement pour garantir à tous la possibilité d'être défendus, l'égalité et la protection? Quel genre de programme peut-on mettre en place? Depuis à peu près dix ans, les gouvernements provinciaux et fédéral se disent que nous devons faire quelque chose pour aider les gens à obtenir l'aide d'un avocat. Ce n'est pas un droit fictif. Il faut prendre des mesures pour que ce droit soit effectivement reconnu et nous sommes intervenus en ce sens. Le gouvernement fédéral dépense 35 millions de dollars qui sont donnés aux provinces pour les aider à subventionner le programme.

En réalité, il s'agit d'un problème de procédure et de délai avant le procès, de l'engorgement des tribunaux, des causes qui s'accumulent, enfin du fonctionnement de tout le processus. On a intensifié l'examen de ce problème dans le cadre de la révision du Code criminel dont vous avez déjà entendu parlé. Les provinces sont déjà en train d'étudier ces questions. Le Conseil de la magistrature et du barreau de l'Ontario a déjà préparé un rapport sur cette question, sous la direction du juge en chef de la province. On pose les questions suivantes: y aurait-il un meilleur moyen d'améliorer le fonctionnement du système? Cela aurait également une incidence sur le système



*[Text]*

we accelerate the process by limiting the ability of defence counsel to argue minor issues—in other words, do you have to bring in a TV set every time? Can you have a certificate system? We are working very closely with the provinces on this Code review, to examine the problems of the operation of the system in its entirety.

I will conclude by telling you that in Ontario there is a good duty counsel system at the Family Court level, where all the juvenile delinquency matters are handled. It varies from province to province. It is good in Ontario, and it is good in Quebec. I can tell you that from personal knowledge. There will have to be adjustments. There will have to be a greater effort. Perhaps it will take a little more time and energy on the part of the duty counsel to explain. The judge, certainly, will now have to tell the young person that he has the right to have counsel and to retain one if he wishes. It is not forced on him; it is a right that he can exercise. It is not mandatory, in the sense that because it says you have the opportunity to do so you must. I consider that a good point to make. If you want to reject counsel, you can do so. That will not go too well with the system we have proposed, and the judge will have the opportunity to say, "I don't want you defending yourself; you are only 15. I am going to have counsel here." It is a safety valve that we have built in.

**Senator Deschatelets:** During my time in practice, we had the same system. When an accused appeared before the court and there was no counsel, the judge would appoint counsel; but there was no payment attached.

**M. Préfontaine:** Vous avez absolument raison, monsieur le sénateur. En 1970, je me souviens que je pratiquais dans les cours de justice. Je ne suis pas si jeune que cela. Vous receviez \$25 et vous attendiez pour voir si quelque autre chose tomberait du ciel pour vous remercier.

**Le sénateur Asselin:** Votre travail est mieux rémunéré aujourd'hui.

**M. Préfontaine:** Oui, les avocats sont payés, aujourd'hui.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I have no quarrel with the bill. I have only a few short questions. Let us forget for a moment the uniform age aspect. Can the minister tell us if there is general consensus among the provinces with regard to the other reforms embodied in the bill—other than the financial aspects that we have talked about?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is a difficult question to answer, because I do not want to exaggerate the degree of consensus that exists.

**Senator Deschatelets:** If we consider the philosophical aspect of the reforms, do you think the provinces would form a consensus?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. On the general philosophical approach of the bill, I believe there is general consensus.

*[Traduction]*

pour adolescents. Devrions-nous prévoir des conférences avant le procès? Devrions-nous exiger que les preuves soient communiquées? Faudrait-il accélérer le processus en limitant le plaider de l'avocat dans les causes mineures—autrement dit, faut-il apporter un appareil de télévision chaque fois? Pourrait-on établir un système d'accréditation? Nous travaillons à cette révision du Code en étroite collaboration avec les provinces, afin d'examiner les problèmes de fonctionnement de l'ensemble du système.

Je vais terminer en disant qu'en Ontario, il existe un bon système d'aide juridique au niveau de la cour familiale, là où toutes les questions de délinquance se règlent. Il y a des différences d'une province à l'autre. Le système est bon en Ontario et au Québec. Je puis vous dire cela en connaissance de cause. Il faudra apporter les corrections. Il faudra déployer plus d'efforts. Cela demandera peut-être à un avocat de l'aide juridique de consacrer un peu plus de temps et d'énergie aux explications. Chose certaine, le juge devra maintenant informer l'adolescent d'avoir recours aux services d'un avocat s'il le désire. L'adolescent n'y est pas obligé. C'est un droit qu'il peut exercer. Ce n'est pas obligatoire en ce sens que si vous avez la possibilité de le faire, vous n'y êtes pas tenu. Je pense qu'il est important de le souligner. Si vous ne voulez pas les services d'un avocat, vous pouvez les refuser. Cela ne cadre pas très bien avec le système que nous avons proposé mais le juge aura la possibilité de dire: «Je ne veux pas que vous vous défendiez vous-même; vous n'avez que 15 ans. Je vais exiger que vous soyez représenté par un avocat.» C'est une mesure de sécurité que nous avons prévue.

**Le sénateur Deschatelets:** Lorsque j'exerçais le droit, nous avions le même système. Lorsqu'un accusé comparait devant le tribunal sans avocat, le juge en nommait un; mais l'accusé n'était pas obligé de le payer.

**Mr. Préfontaine:** You are absolutely right, Mr. Senator. I remember the time when I practiced in courts, in 1970. I am not that young. We then received \$25 and waited to see if something else would not fall from heaven to thank you.

**Senator Asselin:** You get a better pay for your work today.

**Mr. Préfontaine:** Yes, lawyers are paid today.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le président, je n'ai rien à reprocher à ce bill. Je n'ai que quelques brèves questions. Oublions pour un moment la question de l'âge uniforme. Le ministre pourrait-il nous dire si de façon générale, les provinces s'entendent sur les autres réformes prévues dans le bill—mis à part les aspects financiers dont nous avons déjà parlé?

**L'honorable M. Kaplan:** Il est difficile de répondre à cette question, car je ne voudrais pas donner une idée exagérée de l'entente qui existe.

**Le sénateur Deschatelets:** Si on s'en tient aux principes sous-jacents aux réformes, pensez-vous que les provinces sont généralement d'accord?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Je pense qu'il y a acceptation générale des principes généraux du bill.



[Text]

**Senator Deschatelets:** With regard to the uniform maximum age, no doubt you have received hundreds of representations from various groups across the country, including, no doubt, the Canadian Bar Association?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes; they submitted a brief.

**Senator Deschatelets:** Do you agree with the reform concerning the maximum age? Is there a consensus among the various groups?

**Mr. Préfontaine:** It is my recollection that they do agree; but we have to be cautious, because the Canadian Bar represents 30,000 lawyers, so we cannot say that that is the opinion of all.

**Hon. Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I should like to add one point. I was asked about other contentious issues besides age. I would like to identify one other, namely, that the general relationship between the powers of the court and the authority to be given to the officials under the system is a rather contentious matter. It focused, for example, in one specific issue, on the question of whether the court should have the authority to determine whether the young person should be confined in a close containment or an open containment. There was a fair division. Some provinces wanted the officials to decide that. The judge could order a containment, but the officials should be the ones who decided where, and whether it was an open containment arrangement or a close containment arrangement. Other provinces felt that the difference between open and close was so significant that the courts should make that determination. That was quite a contentious issue.

**Senator Deschatelets:** Who is responsible for enforcing this when it is in place? Who will be responsible for the administration of this act when it is in effect? Am I correct in assuming that the attorneys general of the various provinces will be responsible for enforcing this act?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think, technically, it is a minister designated by the Lieutenant Governor of a province.

**Senator Deschatelets:** Whether he is a solicitor general or an attorney general.

If a young offender is charged before the court, I presume that the first document filed will be a document entitled: "Leave to Prosecute" from the attorney general of a province or a solicitor general of a province—am I correct?

**Hon. Mr. Kaplan:** It would be the laying of an information or a charge, but that could be done by a police officer.

**Senator Deschatelets:** That could be done by a police officer?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, but crown counsel would probably have a duty to review that. The charges themselves will, in practice, I guess, be laid by police officers.

**Senator Deschatelets:** I should like to be clear on this. I have been told that the attorney general of a province, even if

[Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Pour ce qui est de l'âge maximum uniforme, vous avez sans doute reçu des centaines de mémoires de différents groupes de tout le pays, y compris, sans aucun doute, l'Association du barreau canadien?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui; l'association a présenté un mémoire.

**Le sénateur Deschatelets:** Approuvent-ils l'âge maximum prévu dans la réforme? Les différents groupes sont-ils d'accord en gros?

**M. Préfontaine:** Pour autant que je me souviens, ils sont d'accord; mais il nous faut être prudents car le barreau canadien représente 30,000 avocats; on ne peut donc dire que ce soit l'opinion générale.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le président, j'aimerais ajouter une précision. On m'a demandé quelles étaient les autres questions qui prêtaient à controverse, mise à part celle de l'âge. J'aimerais en mentionner une autre, notamment la relation générale qui existe entre les pouvoirs du tribunal et ceux qui seront donnés aux fonctionnaires dans le nouveau système. C'est une question plutôt litigieuse. Par exemple, il a été question, en particulier, de savoir si le tribunal devrait avoir le pouvoir de déterminer si l'adolescent doit être dans un local fermé ou ouvert. Les avis étaient relativement partagés. Certaines provinces voulaient laisser cette décision aux fonctionnaires. Le juge aurait pu ordonner la détention mais c'est les fonctionnaires qui auraient dû décider à quel endroit et si les installations devaient être fermées ou ouvertes. D'autres provinces considéraient que la différence entre des locaux ouverts ou fermés était si importante que la décision devait être laissée à la cour. Cette question a été très controversée.

**Le sénateur Deschatelets:** Qui est responsable de l'application de la loi dans ces cas? Qui sera responsable de l'administration de cette loi quand elle sera en vigueur? Ai-je raison de supposer que ce sera le procureur général de chaque province qui sera responsable de l'application de cette loi?

**L'honorable M. Kaplan:** Je pense qu'à strictement parler, ce sera un ministre désigné par le lieutenant gouverneur de la province.

**Le sénateur Deschatelets:** Ce peut être un solliciteur général ou un procureur général.

Si un jeune contrevenant est poursuivi devant les tribunaux, je suppose que le premier document déposé sera la permission du procureur général ou du solliciteur général de la province d'entamer les poursuites; ai-je raison?

**L'honorable M. Kaplan:** Il s'agirait de l'avis donné d'intenter des poursuites; mais ce pourrait être fait par un agent de police, cependant.

**Le sénateur Deschatelets:** Un policier pourrait faire cela?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, mais l'avocat de la Couronne serait probablement tenu d'en faire la révision. En pratique, je dirais que les accusations elles-mêmes seront portées par les policiers.

**Le sénateur Deschatelets:** J'aimerais tirer cette question au clair. On m'a dit que le procureur général d'une province avait

[Text]

there is evidence that a young offender has committed a crime, may decide whether he wishes to proceed or not.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. The attorney general is the chief law enforcement officer of the province, so, in the final analysis, he has the power to veto the proceedings undertaken by a police officer. There is no question about that.

**Senator Deschatelets:** There is nothing one can do about that?

**Hon. Mr. Kaplan:** The administration of justice remains with the provinces, and traditionally in this area that has been total.

**M. Préfontaine:** Dans la province de Québec cela a été réglé, récemment, par la Cour suprême du Canada. Le droit d'une personne comme vous ou moi de déposer une plainte contre un jeune existe toujours, suite à l'article 455 du Code criminel. C'est le point sur lequel la Cour suprême a dit que vous avez le droit. Et puis, dans la cause de Chasseur—

**Le sénateur Deschatelets:** En vertu du Code criminel.

**M. Préfontaine:** Oui, et cela s'applique.

**Le sénateur Deschatelets:** Non en vertu de l'acte—

**M. Préfontaine:** Le Code criminel s'applique à cette loi-ci, dans ce cas-là. Sauf—

So, if one wishes to lay a charge, one is entitled to go to a justice of the peace and lay an information. However, the provincial attorneys general have this overriding responsibility, as chief law enforcement officers, to intervene and take the carriage of that charge to bring it before the courts. That has been upheld as being proper.

So, if an attorney general of a province wishes to intervene in a charge laid by a citizen—and in 90 per cent of the cases he does intervene and takes over charges laid by citizens or police officers—he may do so, and he may prosecute. He also has the right to stay or withdraw that charge.

That is the situation that exists. In la loi 24, the protection act, they tried to say that one could not proceed at all, and the Supreme Court said that one had the right to proceed, as a citizen, and lay a charge if the citizen was affected, no matter what the police officer said.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, my final question has to do with rehabilitation, a subject which I think is rather important. We are dealing with reforms and new provisions, so I should like to ask the minister whether there is, between you and the attorneys general of the provinces, a program under way which would ensure that these young people enjoy some facilities with regard to rehabilitation. Did you discuss that with the attorneys general lately?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think the whole thrust of the young offenders legislation, compared to that in the adult system, is to emphasize rehabilitation. Since the administration of justice is provincial, the triggering of the various rehabilitative pro-

[Traduction]

le pouvoir de décider d'intenter des poursuites ou non, même s'il était démontré qu'un jeune contrevenant avait commis un crime.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. C'est le procureur général qui est le premier responsable de l'application de la loi dans une province, et il a donc le pouvoir, en dernière analyse, de poser son veto aux poursuites intentées par un policier. C'est incontestable.

**Le sénateur Deschatelets:** Il n'y a rien que l'on puisse faire à ce sujet?

**L'honorable M. Kaplan:** L'administration de la justice reste du ressort des provinces et elles ont toujours eu plein pouvoir dans ce domaine.

**Mr. Préfontaine:** In the province of Quebec that has been solved, recently, by the Supreme Court of Canada. The right of a person like you and me to file a complaint against a young person still exists, according to Section 455 of the Criminal Code. It is on that point that the Supreme Court has said that you have a right. Then, in the Chasseur Case . . .

**Senator Deschatelets:** According to the Criminal Code.

**Mr. Préfontaine:** Yes and that applies in that case.

**Senator Deschatelets:** Non according to the act . . .

**Mr. Préfontaine:** The Criminal Code applies to this act, in that case. Except: . . .

Ainsi, si quelqu'un veut porter une accusation, il a le droit de déposer un avis auprès d'un juge de paix. Cependant, les procureurs généraux des provinces ont le pouvoir, comme premiers responsables de l'application de la loi, d'intervenir et de faire porter l'accusation devant les tribunaux. On a considéré que cela méritait d'être retenu.

Ainsi, si le procureur général d'une province désire intervenir dans le cas d'une accusation portée par un particulier—et dans 90 p. 100 des cas il intervient et prend la responsabilité des accusations portées par des simples citoyens ou des policiers—il a le droit de surseoir à la poursuite ou de retirer l'accusation.

C'est la situation qui existe actuellement. Dans le cas de la loi 24, la Loi sur la protection, où on a voulu stipuler que toute poursuite était interdite, la Cour suprême a décidé qu'un simple citoyen avait le droit d'intenter des poursuites s'il avait été lésé, quoi qu'ait dit le policier.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le Président, ma dernière question porte sur la réhabilitation, que je trouve un aspect plutôt important. Comme nous parlons de réformes et de nouvelles dispositions, j'aimerais demander au ministre si les procureurs généraux des provinces et lui-même travaillent à un programme en vue d'offrir à ces adolescents certains moyens permettant de faciliter leur réhabilitation. Avez-vous discuté de cette question avec les procureurs généraux, dernièrement?

**L'honorable M. Kaplan:** Je pense que la Loi sur les jeunes contrevenants, par opposition au système pour adultes insiste essentiellement sur la réhabilitation. Comme l'administration de la justice relève des provinces, le lancement de divers

[Text]

grams is in the exclusive jurisdiction of the attorneys general of the provinces. They decide how elaborate a system of alternative forms of punishment, direction, guidance, and so forth is provided.

So, as I indicated in my opening remarks, we have enabled a whole variety of rehabilitative measures to be taken, but the authority to take them rests with the attorneys general of the provinces.

**Senator Deschatelets:** Do you envisage at some point a cost-sharing program that could help these young people, because there is a financial aspect to this?

**Hon. Mr. Kaplan:** This gives me an opportunity to brag, on behalf of my department, about the years of effort and money that have been put into the current juvenile justice system to assist courts which have had imagination and interest. We have given them financial assistance to develop alternative forms of punishment or rehabilitation for young people.

We really built this legislation largely on the experience we gained from contributing to developing these programs. We intend to cost-share those new programs with the provinces on a generous basis.

We have made no specific commitments about them, largely because we are working in the unknown and we have not been able to assess—

**Senator Deschatelets:** That will come at a later stage?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Deschatelets:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Before I adjourn today's meeting, may I ask the members of the committee whether it is convenient for them to meet again next Thursday at the same time?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then the committee stands adjourned until Thursday, June 10, 1982 at 11:15 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

programmes de réhabilitation relève exclusivement de la compétence des procureurs généraux des provinces. C'est à eux de décider de quelle façon ils peuvent établir un système prévoyant d'autres formes de peines, d'orientation, de surveillance, etc.

Donc, comme je l'ai mentionné dans mon introduction, nous savons qu'elle est nécessaire pour qu'il soit possible de prendre une multitude de mesures de réhabilitation, mais c'est aux procureurs généraux des provinces qu'il incombe de les prendre.

**Le sénateur Deschatelets:** Envisagez-vous d'arriver un jour à un programme à frais partagés qui puisse aider ces adolescents, car cela comporte un aspect financier?

**L'honorable M. Kaplan:** Cela me donne l'occasion de vanter les années d'efforts et les sommes que mon ministère a consacrées au système judiciaire pour les jeunes actuellement en vigueur en vue d'aider les tribunaux qui ont de l'imagination et de l'intérêt. Nous leur avons donné des fonds pour élaborer d'autres formes de punition et de réhabilitation à l'intention des adolescents.

En réalité, nous avons élaboré cette loi en nous fondant en grande partie sur l'expérience acquise dans notre participation à l'élaboration de ces programmes. Nous avons l'intention de nous montrer généreux dans le partage avec les provinces des coûts de ces nouveaux programmes.

Nous n'avons pas pris d'engagements précis, ce qui est surtout dû au fait que nous travaillons dans un domaine mal connu et que nous n'avons pu évaluer...

**Le sénateur Deschatelets:** Cela viendra plus tard?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Avant d'ajourner la réunion d'aujourd'hui, puis-je demander aux membres du comité s'ils ne voient pas d'inconvénients à ce que nous nous réunissions de nouveau jeudi prochain à la même heure?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Le comité s'ajourne donc au jeudi 10 juin 1982, à 11 h 15.

Le comité suspend ses travaux.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *APPEARING:*

The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor Gen of  
Canada.

### *From the Department of the Solicitor Gen:*

Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor Gen;

### *Policy Branch, Young Offenders Policy:*

Judge J. R. O. Archambault, Director; and

Judge Fred Coward, Coordinator, Training Orientation,  
Education.

### *From the Department of Justice:*

Mr. Daniel C. Préfontaine, Gen Counsel, Policy Planning  
and Criminal Law Amendments Section.

### *COMPARAÎT:*

L'honorable Robert P. Kaplan, député, Solliciteur général  
du Canada.

### *Du ministère du Solliciteur général:*

M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général;

### *Direction des politiques, politique des jeunes contrevenants:*

Monsieur le juge J. R. O. Archambault, directeur, et,

Monsieur le juge Fred Coward, coordonnateur du Pro-  
gramme d'orientation et d'éducation.

### *Du ministère de la Justice:*

M. Daniel C. Préfontaine, avocat général, Section de l'éla-  
boration de la politique et des modifications.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, June 10, 1982

Le jeudi 10 juin 1982

Issue No. 18

Fascicule n° 18

## Complete Proceedings on:

Bill S-27, "An Act to amend the  
Act of incorporation of The Grand  
Lodge of the Benevolent and  
Protective Order of Elks of the  
Dominion of Canada"

## Seul et unique fascicule concernant:

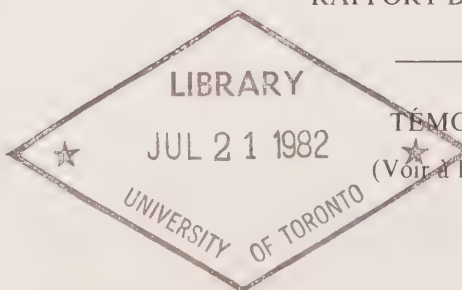
Projet de loi S-27, «Loi modifiant la  
loi constitutive de la grande loge de  
l'Ordre bénévole et protecteur des  
Élans du Dominion du Canada»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 2, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator McElman, that the Bill S-27, intituled: "An Act to amend the Act of incorporation of The Grand Lodge of the Benevolent and Protective Order of Elks of the Dominion of Canada", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Buckwold moved, seconded by the Honourable Senator McElman, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 2 juin 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman que le Bill S-27, intitulé: «Loi modifiant la loi constitutive de la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Buckwold propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 10, 1982  
(33)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:25 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Deschatelets, Donahoe, Frith, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Macquarrie, Neiman, Robichaud and Rousseau. (12)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

Mr. Robert K. Coulling, The Grand Secretary-Treasurer;  
Mr. Henry Brown, Counsel for the petitioner.

The Committee considered its Order of Reference dated Wednesday, June 2, 1982, which is as follows:

*Ordered,*—That Bill S-27, "An Act to amend the Act of incorporation of The Grand Lodge of the Benevolent and Protective Order of Elks of the Dominion of Canada", be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The witnesses answered questions.

It was *Resolved* to report the Bill without amendment.

At 11:35 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 JUIN 1982  
(33)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 25, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Deschatelets, Donahoe, Frith, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Macquarrie, Neiman, Robichaud et Rousseau. (12)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

M. Robert K. Coulling, grand secrétaire-trésorier; et  
M. Henry Brown, avocat-conseil du requérant.

Le Comité étudie son ordre de renvoi du mercredi 2 juin 1982 dont le libellé est le suivant:

*Il est ordonné,*—Que le projet de loi S-27 «Loi modifiant la Loi constitutive de la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada» soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Les témoins répondent aux questions.

Il est *décidé* qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.

A 11 h 35, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 10, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-27, intituled: "An Act to amend the Act of incorporation of The Grand Lodge of the Benevolent and Protective Order of Elks of the Dominion of Canada", has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, June 2, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 10 juin 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi S-27, intitulé: «Loi modifiant la loi constitutive de la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada», a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 2 juin 1982, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans modification.

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. Carl Goldenberg

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 10, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-27, to amend the Act of incorporation of The Grand Lodge of the Benevolent and Protective Order of Elks of the Dominion of Canada, met this day at 11.15 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators will have noticed that we have two items on the agenda. We have before us Bill C-61, and we also have for consideration Bill S-27, to amend the Act of incorporation of The Grand Lodge of the Benevolent and Protective Order of Elks of the Dominion of Canada. With the permission of members of the committee, I should like to call the second item first. It will take very little time, and we can then go on to the major measure.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Appearing on Bill S-27, we have Mr. Robert Coulling, the Grand Secretary-Treasurer, and Mr. Henry Brown, counsel for the petitioner.

I might point out that the reason this bill is before this committee is that under the Senate rules a private bill must be referred to a committee before it is finally approved by the Senate.

Mr. Brown will make an opening statement.

**Mr. Henry Brown, counsel for the petitioner:** Honourable senators, the purpose of the legislation was indicated by Senator Buckwold on second reading. If I might summarize it briefly, it is first to remove a restriction presently in the act, which prohibits the lodges and the society from owning land valued in excess of \$100,000, which restriction was placed in the act in 1913, and due to the increase in prices generally and real estate in particular, it has become somewhat unrealistic and impinges upon the type of club houses and similar property that the Elks can acquire.

The second purpose of the bill is to enable the society from time to time to change its head office. As is the case with other charitable organizations and benevolent societies, such as the Royal Canadian Legion, the Elks seek the permission of Parliament to change its head office from time to time. It is now established in Vancouver, under the 1913 act, but *de facto* it is now in Regina and may, in 15 or 20 years' time, be changed again. To avoid the necessity of coming to Parliament each time a change is proposed, we now make this request.

The third purpose of the bill deals with the French name in the original act of incorporation of 1913, which counsel to the Senate has indicated to have been inaccurate. The bill will enable concomitant changes to be made throughout the French version of the statute.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi S-27. Loi modifiant la loi constitutive de la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada, se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Les honorables sénateurs auront remarqué que nous avons deux articles à l'ordre du jour. Nous devons tout d'abord étudier le bill C-61, puis le bill S-27, Loi modifiant la loi constitutive de la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada. Avec la permission des membres du Comité, je désirerais que nous étudions d'abord le second projet de loi. Cela exigera très peu de temps et nous pourrions passer ensuite au projet de loi principal.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** M. Robert Coulling, grand secrétaire-trésorier, et M. Henry Brown, avocat-conseil du requérant, comparaissent pour le bill S-27.

Je peux préciser que le Comité est saisi de ce bill parce qu'en vertu du règlement du Sénat, un bill privé doit être renvoyé à un comité avant d'être finalement approuvé par le Sénat.

M. Brown va faire une déclaration préliminaire.

**M. Henry Brown, avocat-conseil du requérant:** Honorables sénateurs, le but de la mesure législative a été indiqué par le sénateur Buckwold à la deuxième lecture. Si je peux le résumer brièvement, il s'agit tout d'abord de supprimer une restriction qui se trouve actuellement dans la loi et qui interdit aux loges et à la société de posséder des terres dont la valeur dépasse 100 000 \$. Cette restriction a été introduite dans la loi en 1913 et, compte tenu de l'augmentation des prix en général et des biens immobiliers en particulier, elle est maintenant assez peu réaliste et se répercute sur le genre de clubs et autres propriétés similaires que peuvent acquérir les Élans.

Le deuxième objectif du bill est de permettre à la société de changer de temps à autre son siège social. Comme c'est le cas pour les autres organismes de bienfaisance et sociétés bénévoles comme la Légion royale canadienne, les Élans demandent la permission au Parlement de déménager de temps à autre leur siège social. Il est actuellement situé à Vancouver en vertu de la Loi de 1913 mais, de fait, se trouve à Regina en ce moment et pourrait être changé de nouveau dans 15 ou 20 ans. Nous formulons maintenant cette requête pour éviter de devoir solliciter l'autorisation du Parlement chaque fois qu'un changement est envisagé.

Le troisième objet du bill traite du nom français inscrit dans la loi originale de constitution en société de 1913, lequel d'après ce qu'a indiqué le conseiller du Sénat, est inexact. Le bill permettra d'apporter des modifications pertinentes à toute la version française de la loi.

[Text]

Mr. Coulling is the Grand Secretary of the lodge and would be pleased to entertain questions on the lodge from honourable senators.

**The Chairman:** Are there any questions? I think, honourable senators, that the bill is very clear. I do not see any complications, but if honourable senators should like to raise any questions, please do so.

**Senator Lapointe:** Will the name in French be only "la grande loge"?

**Mr. Brown:** The technical name of the corporation would be "la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada".

**Senator Lapointe:** Yes, but when it is referred to after that, in French, it is always referred to as "la grande loge"?

**Mr. Brown:** In the French version of the statute, that is correct.

**Senator Asselin:** Is it not within the law that, when the head office of the society is designated, the place should be named in the statute?

**Mr. Brown:** The original incorporating statute named the location of the head office as being Vancouver. The bill would enable it to be placed where the society determines, upon publication of notice, in the *Canada Gazette*, to the public at large.

**Senator Asselin:** I am not sure whether that would not cause problems.

**Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Perhaps I could add a comment. It is not essential that the place be actually indicated in the bill. The reason for the general provision is that it allows for flexibility in the future, should the society want to change the place of its head office. It does not have to come back to Parliament each time in order to do so. Instead, though, it gives notice to the public, by reason of the requirement in subsection 2 to publish it in the *Canada Gazette*. There is, therefore, a public notice of the location of the head office.

**Senator Asselin:** Are you sure of that?

**Mr. du Plessis:** There is no rule of procedure in the Senate or in the House of Commons that requires that.

**Senator Asselin:** Within the law, however?

**Mr. du Plessis:** This is the law for this society. This act is not subject to any other general law.

**Senator Asselin:** If I want to write to the head office of the company, would I then send my letter to Vancouver?

**Mr. du Plessis:** No, you would send it to the new location.

**Senator Asselin:** Where?

**Senator Neiman:** That does not have to be included in a bill, Senator Asselin.

**Senator Asselin:** Usually, in Quebec, it is included.

**The Chairman:** In the case of a profit-making corporation, perhaps that is so, but this is not an unusual provision, so long as the public is notified by a notice in the *Canada Gazette* as to where the head office is. This I know is not an unusual procedure.

[Traduction]

M. Coulling est grand secrétaire du loge et sera heureux de répondre aux questions des honorables sénateurs.

**Le président:** Y a-t-il des questions? Honorables sénateurs, je pense que le bill est très clair et je ne vois aucune complication; toutefois, si vous désirez soulever des questions, veuillez le faire.

**Le sénateur Lapointe:** Le nom en français sera-t-il uniquement «la grande loge»?

**M. Brown:** Le nom complet de la société sera «la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada».

**Le sénateur Lapointe:** Oui, mais en français, on fait toujours allusion à «la grande loge»?

**M. Brown:** Dans la version française de la loi, c'est juste.

**Le sénateur Asselin:** La loi ne prévoit-elle pas que lorsqu'on désigne le siège social de la société, le lieu doit en être précisé dans la loi?

**M. Brown:** La loi originale de constitution en société indiquait que le siège social était à Vancouver. Le bill permettra de le situer à l'endroit choisi par la société, après publication d'un avis à cet effet dans la *Gazette du Canada*, à l'intention du grand public.

**Le sénateur Asselin:** Je ne suis pas certain que cela ne causera pas de problèmes.

**M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire:** Peut-être pourrais-je ajouter une observation. Il n'est pas indispensable que le lieu soit effectivement indiqué dans le bill. La disposition générale vise donner une certaine souplesse à la société, au cas où elle désirerait déménager son siège social. Elle n'aura pas chaque fois à s'adresser au Parlement pour le faire, mais le public sera néanmoins avisé de tout changement en raison de l'exigence du paragraphe 2 concernant l'avis de publication dans la *Gazette du Canada*. Il y a donc notification au public du lieu où est situé le siège social.

**Le sénateur Asselin:** En êtes-vous certain?

**M. du Plessis:** Il n'y a aucune règle de procédure du Sénat ou de la Chambre des communes qui exige cela.

**Le sénateur Asselin:** Dans la loi cependant?

**M. du Plessis:** Il s'agit de la loi régissant cette société. Cette loi n'est assujettie à aucune autre loi générale.

**Le sénateur Asselin:** Si je désire écrire au siège social de la société, dois-je envoyer ma lettre à Vancouver?

**M. du Plessis:** Non, vous devez l'envoyer à la nouvelle adresse.

**Le sénateur Asselin:** Où?

**Le sénateur Neiman:** Cela ne doit pas obligatoirement être inclus dans un bill, sénateur Asselin.

**Le sénateur Asselin:** Ça l'est d'ordinaire au Québec.

**Le président:** Il en est peut-être ainsi dans le cas d'une société lucrative, mais ce n'est pas une disposition inhabituelle dans la mesure où le public est informé, par notification dans la *Gazette du Canada*, de l'endroit où est situé le siège social. Je sais qu'il ne s'agit pas là d'une procédure inusitée.



[Text]

**Senator Neiman:** Usually, in the case of corporations, included in the by-laws is the provision that the head office shall be where it is determined by the corporation from time to time, and by-law will be passed to that effect. The directors can then, from time to time, move the head office without upsetting the by-laws of the company.

**Senator Asselin:** It was simply my wish to ensure that no problems might be created for the organization.

**Senator Neiman:** I do not think any problems would arise from this provision.

**Senator Lewis:** I was concerned that any third party who might want to take action against the lodge would have to look back through the *Gazette* in order to find out the location of the head office. As the chairman points out, it is not an unusual provision. Usually, however, with corporations, there is a register where the head office can be looked up.

**Mr. du Plessis:** I think any person wanting to find out where the head office is located would be able to go to the Corporations Branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs. It is supposed to keep records of all companies, whether they are incorporated by letters patent or by special act of Parliament.

**Senator Lewis:** That is what I wanted to know, thank you, Mr. Chairman.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, is this a charitable organization? If so, in 1913, when the lodge was incorporated, why was the restriction to \$100,000 in the ownership of property placed?

**Mr. Robert K. Coulling, Grand Secretary-Treasurer, The Grand Lodge of the Benevolent and Protective Order of Elks of the Dominion of Canada:** Honourable senators, the reason, I think, was due to the thinking at the time of incorporation. Of course, that was a little before my time. I can only assume, from being associated with the order for so long, that it was basically designed to make sure that the order did remain charitable; in other words, that it would not build large edifices for its own recreation. By putting that stipulation in at that time, in the wisdom of the people who were the founders of the order, who were mainly judges or solicitors-at-law, the feeling was that this is one way to make sure that the order does remain charitable.

**Senator Bosa:** Is that restriction to be removed now? If so, would it not contravene the intent that was supposedly there in 1913?

**Mr. Coulling:** We are now amending our by-laws, if we receive the consent to amend our constitution, and we are putting very strict regulations in our by-laws. For example, no branch of the order can build, acquire or lease property in excess of \$10,000 without first receiving permission from the Grand Lodge. Therefore, that cannot happen.

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** D'ordinaire, dans les cas des sociétés, il y a dans les statuts une clause qui précise que le siège social sera situé à l'endroit choisi de temps à autre par la société et une ordonnance est rendue à cette fin. De temps à autre, les directeurs peuvent alors déplacer le siège social sans bouleverser les statuts de la société.

**Le sénateur Asselin:** Je désirais simplement m'assurer que l'organisation n'éprouverait pas de problèmes.

**Le sénateur Neiman:** Je ne crois pas que cette disposition puisse entraîner des problèmes.

**Le sénateur Lewis:** J'ai été préoccupé par le fait qu'un tiers désirant intenter des poursuites contre la loge soit obligé de se reporter à la *Gazette* pour trouver l'adresse de son siège social. Comme le président le fait remarquer, il ne s'agit pas d'une disposition inhabituelle. Toutefois, en ce qui concerne les sociétés, il y a d'ordinaire un registre où on peut chercher le siège social.

**M. du Plessis:** Je pense que toute personne désirant savoir où se trouve le siège social pourra s'adresser à la Direction des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations. Elle est supposée tenir un registre de toutes les sociétés, qu'elles soient constituées par lettres patentes ou par une loi spéciale du Parlement.

**Le sénateur Lewis:** C'est ce que je voulais savoir; merci, monsieur le président.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, s'agit-il d'un organisme de bienfaisance? Dans l'affirmative, en 1913, lorsque la loge a été constituée en société, pourquoi a-t-on imposé la restriction de \$100,000 en ce qui concerne la propriété?

**M. Robert K. Coulling, Grand secrétaire-trésorier de la grande loge de l'Ordre bénévole et protecteur des Élans du Dominion du Canada:** Honorables sénateurs, je pense que cette restriction découle de la façon de penser à l'époque de la constitution en société. Bien entendu, c'était un peu avant que j'occupe ma charge. Faisant partie de l'Ordre depuis tellement longtemps, je ne peux que supposer qu'on cherchait fondamentalement à s'assurer que celui-ci demeurerait un organisme de bienfaisance; en d'autres termes, qu'il ne construirait pas de grands édifices à des fins récréatives personnelles. En incluant cette stipulation à l'époque, les fondateurs de l'Ordre, soit principalement des juges ou des avocats, croyaient avoir adopté un des moyens de s'assurer que l'Ordre demeurerait un organisme de bienfaisance.

**Le sénateur Bosa:** Cette restriction doit-elle maintenant être supprimée? Dans l'affirmative, ne va-t-on pas à l'encontre de l'intention supposée de 1913?

**M. Coulling:** Si nous sommes autorisés à modifier notre constitution, nous inclurons des règlements très stricts dans nos statuts, que nous sommes d'ailleurs actuellement en train d'amender. Par exemple, aucune succursale de l'Ordre ne peut construire, acquérir ou louer des biens dont la valeur dépasse \$10,000 sans recevoir au préalable la permission de la grande loge. En conséquence, cela ne peut pas se produire.



*[Text]*

**Senator Macquarrie:** How many primary lodges or branches of the Elks are in Canada and are they in all of the provinces?

**Mr. Coulling:** Yes, senator. We are situated in all provinces and territories, with the exception, at this moment, of Prince Edward Island. We do practise all of our charitable endeavours in every province, however, and we do distribute money in every province. It is my hope, senator, that in the not too distant future we will be able to situate ourselves in the city of Charlottetown. I have been there on three occasions and I have some interest in this.

**Senator Bosa:** There are no Elks in PEI.

**The Chairman:** In the light of that, I am sure that Senator Macquarrie will not oppose approval of the bill.

**Senator Macquarrie:** I am all for it.

**The Chairman:** Are there any further questions? Do honourable senators want me to go through this bill clause by clause?

**Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** Shall I report it without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Brown:** Thank you, honourable senators.

The committee proceeded to other business.

*[Traduction]*

**Le sénateur Macquarrie:** Le grand secrétaire peut-il me dire combien il existe au Canada de loges principales ou de succursales des Élans et s'il y en a dans toutes les provinces.

**M. Coulling:** Oui, sénateur. Nous sommes présents dans toutes les provinces et territoires, à l'exception pour l'instant de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous exerçons toutefois nos œuvres de bienfaisance et nous distribuons de l'argent dans chaque province. J'espère, sénateur, que dans un avenir assez rapproché, nous pourrions nous installer à Charlottetown. Je m'y suis rendu à trois reprises et cela m'intéresserait.

**Le sénateur Bosa:** Il n'y a pas de représentants des Élans dans l'Île-du-Prince-Édouard.

**Le président:** A la lumière de ces faits, je suis certain que le sénateur Macquarrie ne s'opposera pas à l'approbation du projet de loi.

**Le sénateur Macquarrie:** Je l'approuve entièrement.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Les honorables sénateurs désirent-ils que je parcoure ce bill article par article?

**Des voix:** Non.

**Le président:** Dois-je en rendre compte sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**M. Brown:** Merci, honorables sénateurs.

Le Comité entame d'autres travaux.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Robert K. Coulling, The Grand Secretary-Treasurer;  
Mr. Henry Brown, Counsel for the petitioner.

M. Robert K. Coulling, grand secrétaire-trésorier;  
M. Henry Brown, avocat-conseil du requérant.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, June 10, 1982

Le jeudi 10 juin 1982

Issue No. 19

Fascicule n° 19

**Second proceedings on:**

Bill C-61, "An Act respecting young  
offenders and to repeal the Juvenile  
Delinquents Act"

**Deuxième fascicule concernant:**

Projet de loi C-61 «Loi sur les  
jeunes contrevenants, portant  
abrogation de la Loi sur les  
jeunes délinquants»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 26, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Neiman, seconded by the Honourable Senator Godfrey, for the second reading of the Bill C-61, intituled: "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Neiman moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 26 mai 1982:

«Suivant l'ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Neiman, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, tendant à la deuxième lecture du Bill C-61, intitulé: «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Neiman propose, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 10, 1982

(34)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:35 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Deschatelets, Donahoe, Frith, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Macquarrie, Neiman, Robichaud and Rousseau. (12)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor General;  
Judge J. R. O. Archambault, Director, Policy Branch,  
Young Offenders Policy.

*From the Department of Justice:*

Mr. Daniel C. Préfontaine, General Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendment Section.

The Committee considered Bill C-61, "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

The Honourable Chairman made an opening statement and informed the Committee of the representations made by other Provinces.

The witnesses answered questions.

*Ordered,*—That the telex, received on June 4, 1982, from the Attorney General of the Province of New Brunswick, the Honourable Rodman E. Logan, Q.C., be printed as an appendix to these proceedings.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 JUIN 1982

(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Deschatelets, Donahoe, Frith, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Macquarrie, Neiman, Robichaud et Rousseau. (12)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général;  
Juge J. R. O. Archambault, directeur, Direction des politiques, politiques des jeunes contrevenants.

*Du ministère de la Justice:*

M. Daniel C. Préfontaine, avocat général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications.

Le Comité étudie le projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

L'honorable président fait une déclaration préliminaire et informe le Comité des représentations faites par d'autres provinces.

Les témoins répondent aux questions.

*Il est ordonné:*—Que le télex reçu le 4 juin 1982 du procureur général du Nouveau-Brunswick, l'honorable Rodman E. Logan, c.r., soit annexé au procès-verbal.

À 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 10, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-61, respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act, met this day at 11.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us Bill C-61, respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act.

I will begin by making a further report to the committee on replies we have received to the telexes which I sent on May 27 to each of the provincial governments. The first reply came from the Government of Newfoundland, in which the Executive Assistant to the Premier said he would draw it to the attention of the premier. I have heard nothing more from Newfoundland, and, as of now, it does not appear that there will be anything further. As we all know, the Premier of Newfoundland is occupied with other matters these days.

**Senator Robichaud:** He may be hibernating.

**The Chairman:** The Province of Ontario has asked to make a submission and representatives will appear before the committee next Thursday, June 17, at 11.15 a.m. There will be two representatives of the province, including the Provincial Secretary for Justice, Hon. Mr. Sterling.

The Province of Saskatchewan has advised that it will not send a representative to our meeting but will send me, next week, a memorandum of its position. The Province of British Columbia will send two representatives, including the Deputy Attorney Gen, to a meeting which I have had to arrange for Tuesday, June 22, at 8.30 in the evening. That was the only time convenient for them.

That is all we have heard from the provinces. Should I receive any memorandum before their appearance, I will see to it that it is distributed to the members of the committee.

**Senator Deschatelets:** Was there a date fixed for a reply?

**The Chairman:** My telex went out on May 27 and I asked for a reply by June 2. So they have exceeded the limit. The other province which has replied, and I believe a copy of that reply was distributed to all members of the committee on my instructions, was the Province of New Brunswick, in a telex. New Brunswick does not propose to appear before the committee. This is their case, and, for the information of the committee, I might add that it appears to me that this is substantially the case for each of the provinces which intends to make representations: The question of age, the financial consequences to the provinces, and certainly, in the case of Saskatchewan, the transition period of three years, which they claim is too short for them.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-61, concernant les jeunes contrevenants et abrogeant la Loi sur les jeunes délinquants, se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Le Comité doit procéder à l'examen du projet de loi C-61, concernant les jeunes contrevenants et abrogeant la Loi sur les jeunes délinquants.

Je voudrais d'abord faire rapport au Comité au sujet des réponses que nous avons reçues aux télex que j'ai envoyé le 27 mai aux gouvernements provinciaux. La première réponse nous est venue du gouvernement de Terre-Neuve, et le chef de cabinet du premier ministre a indiqué qu'il aborderait cette question avec le premier ministre. C'est tout ce que j'ai reçu du gouvernement de Terre-Neuve et, pour le moment, il ne semble pas que ce gouvernement ait l'intention de poursuivre cette question. Comme nous le savons tous, le premier ministre de Terre-Neuve a d'autres préoccupations en ce moment.

**Le sénateur Robichaud:** Il est peut-être en train d'hiberner.

**Le président:** La province de l'Ontario a indiqué qu'elle désirait présenter un mémoire et qu'elle serait représentée devant le Comité jeudi prochain, le 17 juin à 11 h 15. Cette province sera représentée par deux personnes, dont le secrétaire provincial à la justice, M. Sterling.

La province de la Saskatchewan a fait savoir qu'elle n'enverrait pas de représentant à notre réunion mais qu'elle enverrait, la semaine prochaine, un mémoire établissant sa position sur cette question. La province de la Colombie-Britannique enverra deux représentants, dont le sous-procureur général, à une réunion que j'ai dû fixer à 20 h 30 le jeudi 22 juin. C'était le seul moment qui leur convenait.

C'est tout ce que nous avons reçu des provinces. Si je recevais des mémoires avant le début des audiences, j'en ferais parvenir une copie aux membres du Comité.

**Le sénateur Deschatelets:** Y avait-il une date limite pour les réponses?

**Le président:** J'ai envoyé mon télex le 27 mai et j'ai demandé que les réponses me parviennent avant le 2 juin. Cette date a donc été dépassée. La province du Nouveau-Brunswick a également envoyé une réponse, par télex, et je pense qu'une copie de cette réponse a été distribuée à tous les membres du Comité, comme je l'ai demandé. Le Nouveau-Brunswick n'a pas l'intention de comparaître devant le Comité. Voici les questions qui préoccupent cette province et j'ajouterais, pour l'information du Comité, qu'il me semble que toutes les provinces qui ont l'intention de présenter des observations partagent ces préoccupations: la question de l'âge, les implications financières pour les provinces et pour la Saskatchewan tout au moins, la période de transition de trois ans, qui, d'après elle, est trop courte.

[Text]

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, on that point, when Mr. Kaplan was before us last week I was led to believe that the bill would not become effective before about 10 months.

**The Chairman:** Senator, we have with us as witnesses the Deputy Solicitor Gen. Mr. André Bissonnette, and also Judge Archambault, Judge Coward, and Mr. Préfontaine of the Department of Justice.

**Senator Deschatelets:** There is one point on which I would like to have clarification.

**The Chairman:** Senator, you can put your questions to the witnesses.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, have you completed your statement about the provinces?

**The Chairman:** Yes. The last reference was to New Brunswick.

**Senator Asselin:** What about Nova Scotia?

**The Chairman:** I have not heard from Nova Scotia.

**Senator Deschatelets:** Mr. Chairman, I understand that if we pass this bill, then the effective date for the implementation of its provisions will not come before a certain period of time—I believe we were told about 20 months. However, that is not important. Did Mr. Kaplan imply that if we passed this bill, negotiations with the provinces would proceed to try to meet some of their objections? Some provinces say that if we implement the maximum age, we will have to face additional costs for the services of the young offenders up to 17 years of age. Is it the intention of the minister to discuss the financial aspect with the provinces for the implementation of these provisions?

**Mr. André Bissonnette, Deputy Solicitor General:** Senator, you are quite right. The question of date and of money are linked. There are two types of dates. The bill will be enacted, or will come into law, on the date it will be promulgated. That is what the bill says. Our intention is to promulgate, assuming the process follows its normal course, on April 1, 1983. However, there is another date, which concerns the question of the 18 years of age aspect. As you know, it is under 18. That will become applicable only in April, 1985—not because of the bill but because that date is required by the Charter of Rights. That is the reason why we had to go to a uniform age, because we were told it would be incompatible with the clause concerning discrimination on the basis of age.

So far as money is concerned, of course the 18 years of age aspect will affect the money angle, because it has financial repercussions. The minister has said that the moment we know what sort of law we are going to have, the moment that Parliament has passed the law and it has been enacted, in the sense of its being in force, we will then meet with the provinces and we will make a financial proposal. There will be negotiation. There will be more than discussion; there will also be negotiation. That is the plan.

[Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le Président, à ce sujet, lorsque M. Kaplan a témoigné la semaine dernière, il m'a semblé comprendre que ce projet de loi n'entrerait pas en vigueur avant environ dix mois.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, nous avons devant nous les témoins suivants, le sous-procureur général, M. André Bissonnette ainsi que le juge Archambault, le juge Coward et M. Préfontaine du Ministère de la Justice.

**Le sénateur Deschatelets:** J'aimerais avoir des explications sur un point précis.

**Le président:** Monsieur le sénateur, vous pouvez poser vos questions aux témoins.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, avez-vous terminé votre déclaration concernant les provinces?

**Le président:** Oui. J'ai tenté en mentionnant le Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Asselin:** Qu'en est-il de la Nouvelle-Écosse?

**Le président:** Je n'ai pas eu de réponse de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le Président, j'ai compris que, si nous adoptons ce projet de loi, les dispositions n'entreront pas en vigueur avant une certaine période—je pense qu'on a mentionné environ 20 mois. De toute façon, ce n'est pas important. M. Kaplan a-t-il laissé entendre que si nous adoptons ce projet de loi, on entamerait des négociations avec les provinces pour répondre à leurs objections? Certaines provinces ont indiqué que l'adoption de l'âge maximum entraînerait des coûts supplémentaires pour les services destinés aux jeunes contrevenants jusqu'à l'âge de 17 ans. Le ministre a-t-il l'intention d'aborder avec les provinces la question des conséquences financières de l'adoption de ces disciplines?

**M. André Bissonnette, sous-procureur général:** Monsieur le sénateur, vous avez parfaitement raison. La question de la date d'entrée en vigueur et celle des implications financières sont liées entre elles. Il y a deux genres de dates. Ce projet de loi entrera en vigueur, ou aura force de loi, à la date de sa proclamation. C'est ce que dit le projet de loi. Nous avons l'intention de promulguer cette loi, en supposant que la procédure suive son cours normal, le 1<sup>er</sup> avril 1983. Cependant, il existe une autre date, qui concerne la question de l'âge de 18 ans. Comme vous le savez, c'est moins de 18 ans. Cette disposition ne deviendra applicable qu'en avril 1985—non pas à cause du projet de loi mais à cause de la Charte des droits. C'est la raison pour laquelle nous avons dû choisir un âge uniforme. On nous a déclaré que ce serait incompatible avec l'article de la Charte concernant la discrimination fondée sur l'âge.

Pour ce qui est de l'aspect financier, il est sûr que la question de l'âge de 18 ans aura des implications financières. Le ministre a déclaré que, dès que nous connaîtrons la nature des dispositions de cette loi, et dès que le Parlement aura adopté cette loi et qu'elle sera promulguée, au sens qu'elle entrera en vigueur, nous nous réunirons avec les provinces pour leur présenter des propositions financières. Il y aura des négociations. Il y aura plus que des discussions; il y aura également des négociations. Voilà notre plan.



[Text]

**Senator Deschatelets:** So there will be a tax-sharing or cost-sharing arrangement at some stage in order to take care of the additional costs to the provinces.

**Mr. Bissonnette:** Yes, additional costs in two senses: Age, and also the law is different from the previous law, because we do cost-share at the moment under the old law.

**Senator Robichaud:** Is that cost-sharing uniform? Are all the provinces on the same basis?

**Mr. Bissonnette:** At the moment, yes, under the Juvenile Delinquents Act.

**Senator Robichaud:** What is the percentage paid by the provinces and the federal?

**Mr. Bissonnette:** I believe it is on a 50-50 basis. It is done under the Canada Assistance Plan. Under CAP it is on a 50-50 basis, on certain services.

**Senator Neiman:** Are those clearly set out? Will there be any additional financial support offered to the provinces, particularly during this transition period when they have to build extra facilities, over and above what the normal equation would be on a cost-sharing basis?

**Mr. Bissonnette:** That will be part of the whole negotiation with the provinces. We have to identify the services which will be cost shared.

**Senator Robichaud:** Justice is administered by the provinces. Currently is the province billing the federal government for its percentage share?

**Mr. Bissonnette:** No. We are working at the moment under CAP. CAP is the social welfare. It is part of it, because when we deal with juvenile delinquents, we are dealing with the social welfare aspects. This is part of the whole thing and why we had some difficulty in obtaining data. It is difficult to distinguish at the moment whether that particular payment is a social welfare payment on a 50-50 basis or a juvenile delinquent payment. What we have to do to obtain the data is to extract from CAP that part which is used for juvenile delinquents. It is going to be a complicated, technical thing.

**Senator Neiman:** Another added complication is that you are splitting off the lower age group as well—the seven to eleven year olds. I would assume that normally anyone who is considered a child or an infant under the present legislation, and is dealt with through provincial organizations entirely at the moment, probably does not have the benefit of CAP. I know this is probably under Health and Welfare in a sense, but this is part of the envelope of the federal-provincial negotiations of the whole welfare social services provisions and distribution of responsibilities.

[Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Des arrangements financiers, frais partagés ou partage d'impôts, seront donc mis sur pied un moment donné pour tenir compte des coûts supplémentaires encourus par les provinces.

**M. Bissonnette:** Oui, il y aura deux sortes de coûts additionnels: d'abord l'âge, et également cette loi diffère de la loi antérieure, parce que nous partageons les frais à l'heure actuelle en vertu de l'ancienne loi.

**Le sénateur Robichaud:** Ce partage des frais est-il uniforme? Toutes les provinces sont-elles traitées de la même manière?

**M. Bissonnette:** A l'heure actuelle, oui, en vertu de la Loi sur les jeunes délinquants.

**Le sénateur Robichaud:** Quel est le pourcentage payé par les provinces et par le gouvernement fédéral?

**M. Bissonnette:** Je pense que c'est sur une base 50-50. Ceci entre dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. En vertu du RAPC, les frais concernant certains services sont partagés sur une base 50-50.

**Le sénateur Neiman:** Ces derniers sont-ils clairement précisés? Offrira-t-on aux provinces une aide financière supplémentaire, particulièrement au cours de la période de transition pendant laquelle elles devront construire d'autres installations et qui viendrait s'ajouter à la manière habituelle de partager les frais?

**M. Bissonnette:** Tout ceci sera négocié avec les provinces. Il nous faudra identifier les services dont les frais seront partagés.

**Le sénateur Robichaud:** Les provinces administrent la justice. A l'heure actuelle, est-ce que les provinces demandent au gouvernement le partage des frais dans ce domaine?

**M. Bissonnette:** Non. A l'heure actuelle, nous fonctionnons dans le cadre du RAPC. Le RAPC est du domaine du bien-être social. Il en fait partie, parce que lorsque nous nous occupons des jeunes délinquants, nous sommes dans le domaine du bien-être social. Ceci est une partie d'un problème plus général et explique pourquoi nous avons eu quelques difficultés à obtenir des données. A l'heure actuelle, il nous est difficile de savoir si un certain versement constitue un versement de bien-être social partagé sur une base 50-50 ou un versement en vertu de la Loi sur les jeunes délinquants. Pour obtenir les données nécessaires, il nous faudra identifier parmi les versements effectués dans le cadre du RAPC ceux qui sont utilisés pour les jeunes délinquants. Il s'agit d'un processus complexe et technique.

**Le sénateur Neiman:** Vous divisez également le groupe d'âge inférieur—les jeunes de sept à onze ans—ceci entraînera une complication supplémentaire. Je pense que normalement les jeunes qui sont considérés comme des enfants ou des mineurs en vertu de la législation actuelle et qui, à l'heure actuelle, sont traités uniquement dans des institutions provinciales, ne sont sans doute pas visés par le RAPC. Je sais que ceci doit sans doute dépendre de la santé et du bien-être mais ceci fait partie de l'ensemble des négociations fédérales-provin-



[Text]

**Mr. Bissonnette:** That is correct.

**Judge J. R. O. Archambault, Director, Policy (Young Offenders), Department of Solicitor General:** Under CAP there is a comprehensive category called children's services. There is cost sharing available not only for cases under the Juvenile Delinquents Act, but also for cases under the child welfare and protection legislation. Consequently, what is likely to occur is that when the new act is passed, then the seven to eleven year-old category will now be dealt with under provincial law and probably under child welfare protection legislation and will still be eligible for CAP cost sharing.

The only other program which is different is legal aid and that is administered by the Department of Justice and not through the Canada Assistance Plan. As part of the overall federal-provincial agreements on legal aid, a portion of the moneys go to current juvenile delinquents who are in need.

**Senator Neiman:** I would imagine that a substantial portion of legal aid is devoted to the young offenders in that 16 to 18 year old group.

**Judge Archambault:** Right now it is a small percentage. There is about 5 per cent of the total expended on legal aid. That is certainly one area where we would like to see some enhancement, if that is possible.

**Mr. Bissonnette:** From that point of view, we are changing the law. The young must be represented by counsel. Obviously, this would have an effect on legal aid.

**Mr. D. C. Préfontaine, General Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** The provinces set the rules as to the criteria to be eligible for counsel assistance under the legal aid plan for each province, including Quebec. It varies from province to province.

**Le sénateur Asselin:** Je voudrais tenter d'éclaircir davantage les questions posées, surtout par le sénateur Neiman. Si celle loi vient en vigueur, les provinces seront obligées de déboursier soit pour agrandir des institutions, soit pour en construire des nouvelles parce que, en vertu de la loi, le jeune devra être détenu d'une autre façon qu'il l'était sous l'ancienne loi. Vous avez dit tantôt que cela sera négocié lorsque les provinces se rencontreront avec le gouvernement fédéral. Il n'y a rien dans la loi qui prévoit que les provinces recevront un montant additionnel d'ici là, pour leur permettre de procéder à la construction matérielle des facilités et ainsi rencontrer les exigences de la loi. La seule chose que vous nous avez dite, monsieur le sous-ministre, c'est que le ministre s'était engagé, quand la loi viendra en vigueur, de rencontrer les provinces pour discuter d'un partage ou de subsides pour les frais additionnels que les provinces devront payer afin de rencontrer les exigences de cette loi. Est-ce que j'ai bien saisi? Est-ce que c'est cela que vous avez dit?

[Traduction]

ciales dans le domaine des services offerts en matière de bien-être social et de partage des responsabilités.

**M. Bissonnette:** Vous avez raison.

**M. le juge J. R. O. Archambault, directeur, politique des jeunes contrevenants, ministère du solliciteur général:** Dans le cadre du RAPC, il existe une grande catégorie appelée les services aux jeunes. Le partage des frais est possible non seulement pour les affaires visées par la Loi sur les jeunes délinquants mais également pour celles qui sont visées par les lois sur la protection de la jeunesse. Par conséquent, ce qui va sans doute se passer lorsque la nouvelle loi sera adoptée est que le groupe des jeunes entre sept et onze ans sera alors traité en vertu des lois provinciales et probablement en vertu des lois sur la protection de la jeunesse. Il sera donc encore possible de partager les frais occasionnés par ces services dans le cadre du RAPC.

Le seul autre programme qui soit différent est l'aide juridique et ce programme est administré par le Ministère de la Justice et n'entre pas dans le cadre du Régime d'assistance publique. En vertu des accords généraux fédéral-provinciaux sur l'aide juridique, une partie de ces fonds va aux jeunes délinquants qui en ont besoin.

**Le sénateur Neiman:** J'imagine qu'une partie importante des fonds de l'aide juridique est consacrée aux jeunes contrevenants qui font partie du groupe des 16 à 18 ans.

**M. Archambault:** A l'heure actuelle, il ne s'agit que d'un faible pourcentage. Environ 5 p. 100 de ces fonds sont consacrés à l'aide juridique. Nous aimerions beaucoup voir ce pourcentage augmenter, si cela est possible.

**M. Bissonnette:** A ce sujet, nous modifions la loi. Les jeunes doivent être représentés par un avocat. Il est évident que ceci aura un effet dans le domaine de l'aide juridique.

**M. D. C. Préfontaine, avocat général, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Chaque province, y compris le Québec, fixe les critères d'admissibilité aux services d'un avocat en vertu de son programme d'aide juridique. Ces programmes varient selon les provinces.

**Senator Asselin:** I would like to try to further elucidate the questions that were raised and especially those raised by Senator Neiman. If this law is to come into effect within the next two or three years, the provinces will have to provide the funds either to enlarge present facilities or to build new ones, since the new law provides that young people can no longer be detained under the conditions prescribed by the old law. Earlier on, you said that all these matters would be discussed in the course of meetings between the provinces and the federal government. Nothing in the law says that the provinces will in the interim receive additional funding enabling them to proceed with the construction of the new facilities they will require in order to meet the conditions set out by the law. All you have said, sir, is that the Minister has agreed, when the law comes into effect, to meet with the provinces and discuss with them a cost sharing scheme or a system of subsidies to help the provinces meet the additional expenditures required

[Text]

**M. Bissonnette:** Non; vous avez raison, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Asselin:** Il n'y a rien dans la loi qui prévoit que les provinces peuvent commencer immédiatement à faire...

**M. Bissonnette:** Non, mais ce que le ministre a dit, c'est que les négociations auraient lieu avant la promulgation de loi.

**Le sénateur Asselin:** Mais la promulgation de la loi peut venir dans trois ans.

**M. Bissonnette:** Non, elle devrait venir dans un an.

**Le sénateur Asselin:** Mais, d'ici un an, les provinces ne pourront pas bouger. Elles vont attendre pour voir quelle sorte de subventions additionnelles elles recevront avant de faire construire les facilités qui permettront de rencontrer les exigences de la loi. Si elles attendent d'avoir en main l'argent pour le faire, il sera trop tard, la loi sera déjà en vigueur.

**M. Bissonnette:** Non, mais les négociations peuvent commencer sous peu.

**Le sénateur Asselin:** C'est cela que l'on veut savoir.

**M. Bissonnette:** Oui. Les négociations devront avoir lieu sous peu, dès que la loi sera sanctionnée. Ce que le ministre a dit, c'est qu'il faut que l'on sache d'abord ce qu'il y a dans la loi. Dès que la loi sera adoptée—et là, je ne fais aucune pression sur quiconque—mais dès que la loi sera passée, des négociations vont commencer. Il y aura une proposition du gouvernement fédéral aux provinces.

**Le sénateur Asselin:** J'aime mieux ça. Il n'y a rien dans la loi qui le prévoit?

**M. Bissonnette:** Non, il n'y a rien.

**Le sénateur Asselin:** Et les provinces s'objectent parce que rien de tel n'est prévu dans la loi; c'est ça?

**Le président:** Mais il y a un article dans la loi qui prévoit un accord avec les provinces.

**Le sénateur Asselin:** Qui.

**Le président:** L'article 70.

**Le sénateur Asselin:** Oui, mais c'est une disposition générale.

**Le président:** Oui.

**M. Archambault:** Il serait peut-être bon de signaler, monsieur le président, que le même problème sera envisagé, même si la nouvelle loi n'existait pas. La charte va certainement avoir une implication pour la loi actuelle. De toute façon, j'ai l'impression que la question de l'uniformité...

**Le sénateur Asselin:** La Charte, c'est différent, monsieur le juge Archambault. Des provinces peuvent adopter des lois, comme on le voit au Québec, et la Charte ne s'applique pas. Ne soupirez pas, sénateur Lapointe, les lois sont déposées à Québec! Vrai ou faux?

[Traduction]

under the new law. Did I understand you correctly? Is that not what you said?

**Mr. Bissonnette:** That is correct, senator.

**Senator Asselin:** Nothing in the law provides that the provinces could begin right now to...

**Mr. Bissonnette:** No, but what the Minister said is that the negotiations would take place before the promulgation of the law.

**Senator Asselin:** But the law might only be promulgated in three years' time.

**Mr. Bissonnette:** No, this should take place within a year.

**Senator Asselin:** But in the meantime during that year, the provinces are prevented from acting. They will have to wait to see what type of additional subsidies they might receive in order to build the new facilities they need to comply with the conditions set out in the law. If they wait until they have the money, then it will be too late because the law will have already come into effect.

**Mr. Bissonnette:** Yes, but negotiations could begin very shortly.

**Senator Asselin:** That is precisely what we would like to know.

**Mr. Bissonnette:** Yes. These negotiations should take place shortly, as soon as the law is approved. What the Minister says is that we must first know exactly what is in the law. As soon as the law is passed, and in this, I do not mean to pressure anyone, but as soon as the law is passed negotiations can begin. The federal government will submit a proposal to the provinces.

**Senator Asselin:** That is what I wanted to hear but there is nothing in the law about this. Is there?

**Mr. Bissonnette:** Non, that is correct.

**Senator Asselin:** And the provinces are objecting because the law has not touched upon this matter; is that correct?

**The Chairman:** That law does contain a section which provides for an agreement with the provinces.

**Senator Asselin:** Yes.

**The Chairman:** Section 70.

**Senator Asselin:** Yes, but that is a rather general provision.

**The Chairman:** Yes, it is.

**Judge Archambault:** Mr. Chairman, we should perhaps mention that this problem would occur even without the new law. The Charter will certainly have implications with respect to the administration of the present law. In any case, I feel that with regards to the uniformity of...

**Senator Asselin:** Judge, the Charter is a different matter. Certain provinces can pass laws, as this happens in Quebec, and the Charter does not apply. No sense sighing, Senator Lapointe, the laws I am referring to are on file in Quebec City, is that not a fact?



[Text]

**Le sénateur Lapointe:** C'est constitutionnel!

**Le sénateur Asselin:** Ce n'est pas moi qui va en décider! Vous ferez comme à l'habitude, vous ferez un renvoi à la Cour suprême.

**Le sénateur Lapointe:** Mais, si la charte n'avait pas existé, est-ce que vous pensez, vous, qu'il aurait été mieux de dire «under 17», que «under 18»?

**Mr. Bissonnette:** I am delighted that you are using the correct expression "under 17," which I did not use. All I can say is that in our first proposal, which was in 1977, we were leaving the provinces free to adopt the age which each one thought appropriate for itself, but we had to change that, as the minister explained the last time he appeared before the committee, because of the Charter of Rights, and the officers of the Crown told us that we could not carry on with this system. In fact, as Judge Archambault just mentioned, the present law could be attacked on the same basis—the Juvenile Delinquents Act.

**The Chairman:** Mr. Bissonnette has dealt with the matter of sharing in the financing which is raised in the New Brunswick submission and which, as I said I am advised, will be raised by each of the provinces that appear before us. Are there any other questions on this point?

**Senator Neiman:** Not on this point, because I am sure we will be coming back to it again next week. But I have another point to raise.

As I indicated to you before the meeting began, I have received a letter from Mr. D. Paton, Director of Administrative Services with the Peel Board of Education. This letter was sent to my home, so I have had it dictated over the phone. I will give the committee the essential part of it. I have given copies to the representatives from the Solicitor Gen's Department, because they may want a little more time than they have today to deal with the more technical comments in it.

Essentially, Mr. Paton indicates that, as Chairman of the Vandalism Committee of the Peel Board of Education, he actually had interviews with the Solicitor Gen, and certainly has had subsequent correspondence. I have spoken to him on the phone. He indicates in this letter, which is dated June 8, that they will not appear, but they ask me to make their concerns known to the committee. Perhaps I could read the one paragraph which contains the essential points he wants raised. He says:

We have received a written response from the Solicitor Gen essentially summarizing the comments which he made to us on May 2. This response does leave open the Vandalism Committee concerns regarding truancy—seven to eleven year-olds and records. This latter concern arises from sections 45(1) and 45(2) which refer to the destruction of all copies, prints and negatives of records mentioned in sections 40 to 43 of Bill C-61. Notwithstanding the response of the Solicitor Gen, it is still considered that further clarification is required in the case

[Traduction]

**Senator Lapointe:** Nothing unconstitutional there!

**Senator Asselin:** That is not for me to decide! As usual, you will take the matter to the Supreme Court.

**Senator Lapointe:** But supposing the Charter did not exist, do you think it would have been better to say "under 17" rather than "under 18"?

**M. Bissonnette:** Je suis heureux de voir que vous utilisez l'expression correcte «moins de 17 ans», que je n'ai pas employée. Tout ce que je peux dire, c'est que dans notre premier projet, qui remonte à 1977, nous donnions aux provinces la liberté d'adopter l'âge qui leur semblait approprié. Mais nous avons dû changer cela, comme le ministre l'a expliqué lors de sa dernière présence devant le Comité, à cause de la Charte des droits. Les avocats du Ministère de la Justice nous ont fait savoir que nous ne pouvions conserver ce système. De fait, comme le juge Archambault vient de le mentionner, la loi actuelle pourrait être attaquée pour la même raison—la Loi sur les jeunes délinquants.

**Le président:** M. Bissonnette a examiné la question du partage du financement que soulève le Nouveau-Brunswick dans son mémoire et que soulèveront, comme elles me l'ont indiqué, chacune des provinces qui se présenteront devant nous. Y a-t-il d'autres questions sur ce sujet?

**Le sénateur Neiman:** Pas sur ce sujet, parce que je suis sûr que nous y reviendrons la semaine prochaine. Mais, je désire soulever une autre question.

Comme je vous l'ai mentionné avant le début de la réunion, j'ai reçu une lettre de M. D. Paton, directeur des services administratifs du Peel Board of Education. J'ai reçu cette lettre à mon domicile et c'est pourquoi je l'ai dictée au téléphone. Je veux en faire connaître au Comité les parties essentielles. J'en ai donné des copies aux représentants du Ministère du Solliciteur général, parce qu'il est possible qu'ils désirent consacrer un peu plus de temps qu'ils n'en ont aujourd'hui, à l'examen de certains commentaires techniques qu'elle contient.

Pour l'essentiel, M. Paton indique qu'il a rencontré à plusieurs reprises, à titre de président du Vandalism Committee du Peel Board of Education, le Solliciteur général. Il y a eu également un échange de lettres par la suite. Je lui ai parlé au téléphone. Il indique dans sa lettre, datée du 8 juin, que son institution ne comparaitra pas mais il me demande de faire connaître au Comité les sujets qui le préoccupent. Je pourrais peut-être vous lire le paragraphe qui contient les questions essentielles qu'il voudrait nous voir examiner. Il écrit:

Nous avons reçu une réponse écrite du Solliciteur général, qui résume l'essentiel des commentaires qu'il nous a faits le 2 mai. Cette lettre ne répond pas tout à fait aux questions que se pose le Vandalism Committee au sujet de l'école buissonnière, des jeunes de sept à onze ans et des dossiers. Cette dernière question découle des articles 45(1) et 45(2), qui prévoient la destruction des reproductions, épreuves ou négatifs des dossiers mentionnés aux articles 40 à 43 du projet de loi C-61. Malgré la réponse du Solliciteur général, nous désirons obtenir des explica-



**[Text]**

where any Board record may be subpoenaed for a charge under the proposed Young Offenders Act.

I have not had an opportunity to speak to Mr. Paton, because I just received this letter within the last hour. However, it seems to me that his concerns really are that the records of the Board of Education may be subpoenaed in the course of prosecution or attempted prosecution of certain juveniles. I wonder if some of our witnesses could deal with this point. Undoubtedly it has been dealt with in some way in previous correspondence with Mr. Paton.

**Mr. Bissonnette:** It is a question of the law of evidence. Perhaps I could ask Judge Archambault to reply to this.

**The Chairman:** Any witness here is free to reply to any question.

**Judge Archambault:** I had occasion to discuss the letter from the Peel Board of Education with the minister. This appears to be a somewhat new point. The main question being asked about the records was whether the Young Offenders Act, which provides for destruction of records, would affect school records. Of course, the response to that is no, because school records are under provincial jurisdiction and will not be governed by the Young Offenders Act. Consequently, they will not have to destroy a school record because the Young Offenders Act mentions that that has to be done, provided that it was a record obtained for normal education purposes. If they did obtain part of a record as a result of involvement under the Young Offenders Act, that portion could be attached.

On the point raised, they are asking whether board records could be subpoenaed. Unless there is a specific exclusion under the laws of evidence, any record is normally subject to subpoena. They, like any others, are, I think, subject to the general law of evidence on that, the Canada Evidence Act and the applicable provincial evidence act.

**Senator Neiman:** I agree with you. It seemed to me that a new point was raised in this letter, if I have taken it down correctly over the phone. It certainly seems to be very clear that any records, in fact any person, could be subpoenaed to give evidence in the course of a prosecution.

**Judge Archambault:** This is not anything that arises as a result of the new law. It is an existing procedure, and now exists under the application of the criminal law as well.

**Senator Neiman:** I wonder if perhaps you could comment on this. Certainly the implication is there that they are also still concerned about your replies regarding the present provisions respecting copies of prints and negatives of records.

**Judge Archambault:** As I mentioned earlier, the provisions of the Young Offenders Act providing for destruction of

**[Traduction]**

tions supplémentaires pour les cas où les dossiers d'une commission scolaire doivent être produits en cour à l'occasion d'une accusation portée en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Je n'ai pas eu l'occasion de parler à M. Paton, parce que je viens de recevoir cette lettre, il y a une heure à peine. Cependant, il me semble que ce qui le préoccupe vraiment est qu'une commission scolaire puisse être contrainte de produire ses dossiers à l'occasion de poursuites contre certains jeunes contrevenants. Je me demande si nos témoins pourraient examiner cette question. Cette question a sûrement été abordée dans la correspondance déjà échangée avec M. Paton.

**M. Bissonnette:** Il s'agit d'une question qui porte sur le droit de la preuve. Je pourrais peut-être demander au juge Archambault d'y répondre.

**Le président:** Tous les témoins peuvent répondre aux questions posées.

**M. Archambault:** J'ai eu l'occasion de parler de cette lettre du Peel Board of Education avec le Ministre. Il semble que cette question n'a pas encore été soulevée. La principale question qui ait été posée à propos des dossiers est celle de savoir si la Loi sur les jeunes contrevenants, qui prévoit la destruction de certains dossiers, affecterait les dossiers scolaires. Bien sûr, la réponse est non. En effet, les dossiers scolaires sont du domaine des provinces et ne sont pas visés par la Loi sur les jeunes contrevenants. Par conséquent, un dossier scolaire ne devra pas être détruit parce que la Loi sur les jeunes contrevenants l'exige pourvu qu'il s'agisse d'un dossier établi pour des fins d'éducation. Si une partie d'un dossier résulte de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants, cette partie pourrait alors être visée.

A ce sujet, ils demandent si les conseils scolaires peuvent être contraints de produire leurs dossiers. A moins que le droit de la preuve ne prévoit une exception, n'importe quel dossier peut normalement être visé par une assignation. Comme tout autre document, ils sont, je pense, soumis au droit général de la preuve à ce sujet, la loi de la preuve au Canada et les lois provinciales sur la preuve applicables.

**Le sénateur Neiman:** Je suis d'accord avec vous. Il me semblait que cette lettre, si je l'ai bien transcrite au téléphone, soulevait une nouvelle question. Il semble tout à fait évident que des dossiers peuvent être utilisés en preuve, en contraignant au besoin la personne qui les détient à les produire, comme c'est le cas des témoins, à l'occasion de poursuites criminelles.

**M. Archambault:** Ce problème ne découle pas de l'adoption de cette loi nouvelle. Il s'agit d'une procédure qui existe déjà en vertu du droit criminel.

**Le sénateur Neiman:** Je me demande si vous pourriez peut-être nous donner quelques explications à ce sujet. Il semble bien que ces personnes sont encore préoccupées par les réponses que vous avez données au sujet des dispositions actuelles concernant les reproductions, les épreuves et les négatifs des dossiers.

**M. Archambault:** Comme je l'ai déjà mentionné, les dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants concernant

*[Text]*

records do not attach to school board records. They seem to think that possibly their records would now be jeopardized and would have to be destroyed because the Young Offenders Act provides for destruction of criminal records, if you like. Necessarily, this does not apply to school board records, because they come strictly under the matter of education, which is a matter exclusively of provincial jurisdiction. Therefore, they need not fear that the Young Offenders Act will govern school board records. The only time there might be an exception to this is if they obtain part of a record under the Young Offenders Act and incorporate it in theirs perhaps that portion of the record might be attached. Other than that, I do not think the act is relevant to their record-keeping.

**Mr. Préfontaine:** Let us suppose part of the disposition of the convicted young person was to make sure that he goes to school every day, and the judge asked the principal to keep a record of whether he attended every day, as part of the administration of the disposition. In that case, after the disposition had been administered, because they were directly involved they would be then asked to either return to the court that part which concerned the administration of disposition. Specifically, section 43(2)(b) of the act deals with that situation. However, that is a very restricted situation, and the administrator of the school would be directly involved with the court, in which case he would be asked to do away with that because it related to the administration of the disposition. He could be keeping another record right beside it for regular school purposes, and that would not be touched; it is outside the framework of the act. That is what Judge Archambault is getting at.

School boards and school principals will not be involved in the disposition, except on rare occasions, the way things operate now. I do not see it going in the direction that we are going to start asking high school principals or school administrators to become involved in the administration of dispositions under the Young Offenders Act. It could happen; the possibility is there and the possibility is covered.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I think we have received a complete and satisfactory answer as we can expect at the moment to this question. However, I will get in touch with Mr. Paton, and if I have missed the import of some of his concerns I will raise the matter again next week. I will speak to him before next week.

**The Chairman:** We will leave it to you to report to him the answers of the witnesses on the points raised.

**Senator Neiman:** I will do that.

**Senator Robichaud:** Is that Ontario?

**Senator Neiman:** Yes.

**The Chairman:** As a matter of fact, it is where Senator Neiman lives.

*[Traduction]*

la destruction des dossiers ne s'appliquent pas aux dossiers des conseils scolaires. Ils semblent penser que leurs dossiers peuvent courir un risque et pourraient devoir être détruits parce que la Loi sur les jeunes contrevenants prévoit la destruction des dossiers judiciaires. Ces dispositions ne peuvent s'appliquer aux dossiers d'un conseil scolaire, parce qu'il s'agit uniquement d'une question d'éducation, qui est de la compétence exclusive des provinces. Par conséquent, ils n'ont pas à craindre que la Loi sur les jeunes contrevenants s'applique aux dossiers des conseils scolaires. Il pourrait y avoir une exception uniquement lorsqu'un conseil scolaire obtient une partie d'un dossier en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants et l'incorpore à ses autres dossiers. Il se pourrait alors que cette partie des dossiers soit visée par la Loi. Dans tous les autres cas, je ne pense pas que cette Loi puisse concerner les dossiers scolaires.

**M. Préfontaine:** Supposons qu'une décision concernant une jeune trouvée coupable vise, entre autres, à s'assurer qu'il fréquente l'école tous les jours et que le juge demande au directeur de constituer un dossier de ses présences à l'école, dans le but d'appliquer cette décision. Dans ce cas, une fois la décision exécutée, on pourrait leur demander de faire parvenir au tribunal la partie du dossier qui concerne l'application de cette décision, vu leur implication directe. L'article 43(2)(b) de la Loi vise précisément cette situation. Cependant, il s'agit d'une situation très particulière et l'administrateur scolaire devrait être directement impliqué avec le tribunal, auquel cas on pourrait lui demander de remettre cette partie du dossier parce qu'elle concerne l'application de la décision. Il pourrait fort bien constituer un autre dossier avec un contenu identique, mais pour des fins scolaires. Ce dossier ne pourrait être visé parce qu'il n'entre pas dans le cadre de l'application de cette loi. C'est ce que le juge Archambault était en train d'expliquer.

Si les pratiques actuelles continuent, les conseils scolaires et les directeurs ne seront pas impliqués dans l'application des décisions, sauf en de rares occasions. Je ne vois pas pourquoi nous commencerions à demander aux directeurs d'école ou aux administrateurs scolaires de participer à l'application des décisions prises en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Cela pourrait arriver, cette possibilité existe et elle est prévue.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je pense que nous avons obtenu une réponse très complète et satisfaisante à cette question, compte tenu des circonstances. Cependant, je vais me mettre en rapport avec M. Paton et si j'ai mal compris la nature de ses préoccupations, je reviendrai sur cette question la semaine prochaine. Je lui parlerai d'ici la semaine prochaine.

**Le président:** Nous nous en remettons à vous pour lui rapporter les réponses qu'ont données les témoins aux questions qu'il a posées.

**Le sénateur Neiman:** Je vais m'en charger.

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce que c'est en Ontario?

**Le sénateur Neiman:** Oui.

**Le président:** C'est d'ailleurs là qu'habite le sénateur Neiman.



[Text]

**Senator Robichaud:** I gathered that.

**The Chairman:** Are there any other questions arising from the New Brunswick submission? We have dealt with the matter of age and we have dealt with the matter of finances as far as the provinces are concerned. Those are the two issues. As I have said once or twice, this is what we will be hearing from the other provinces.

**Senator Robichaud:** New Brunswick is mainly concerned with the costs of the administration of it.

**The Chairman:** Yes. There has been an answer to the effect that there will be negotiations starting almost immediately.

**Senator Robichaud:** Has that answer been forwarded to Rod Logan?

**The Chairman:** I would not dare answer until the committee was made aware of the submission and the answers given.

**Le sénateur Asselin:** Pour procéder à un travail plus accéléré, étant donné qu'on est pris avec des mémoires que l'on vient de nous présenter, ne pourrait-on pas demander aux témoins, à part des questions déjà soulevées ici depuis le début, si des questions substantielles ont été soulevées par des témoignages à l'autre endroit? Dans l'affirmative, de quelle façon ces questions ont-elles été soulevées et de quelle façon y a-t-on répondu? Nous avons parlé de l'âge.

**Le président:** Des finances aussi.

**Le sénateur Asselin:** Oui. Est-ce que d'autres points cruciaux ont été soulevés par des témoins au comité de l'autre endroit, qui pourraient nous intéresser particulièrement. Nous pourrions lire tous ces témoignages, mais nous n'en finirions point avec notre étude en comité. Je crois que les témoins peuvent nous dire quels points importants ou substantiels ont été discutés à l'autre endroit. J'aimerais aussi connaître leur réaction.

**Le président:** Vous avez raison. Nous pourrions passer l'été et l'automne en comité, sur ce projet de loi.

**M. Bissonnette:** Le principal, peut-être pas le plus important, mais un des points les plus substantiels est celui de la philosophie ou de l'approche de ce projet de loi. Nous en avons d'ailleurs discuté à la dernière séance de ce comité. Ensuite, en autant que je me souviens des discussions à l'autre endroit, nous avons discuté les clauses une à la suite de l'autre. Peut-être que le juge Archambault a des points qu'il aimerait mentionner.

**Le sénateur Asselin:** A part de l'étude en comité à l'autre endroit, est-ce que, au ministère, vous auriez reçu des objections majeures de la part de certains groupes de pression qui n'ont pas eu l'occasion de témoigner à la Chambre des communes.

**M. Archambault:** Oui. Toutes sortes de soumissions ont été faites directement au ministère ou au gouvernement.

**Le sénateur Asselin:** Quels points importants ont été soulevés?

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** C'est ce que j'avais compris.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions qui découlent des observations présentées par le Nouveau-Brunswick? Nous avons examiné la question de l'âge et nous avons examiné la question du financement dans la mesure où elle concerne les provinces. C'étaient les deux questions soulevées. Comme je l'ai déjà dit une fois ou deux, les autres provinces soulèveront ces questions-là.

**Le sénateur Robichaud:** Le Nouveau-Brunswick s'intéresse principalement à la question des frais qu'entraînera l'administration de cette loi.

**Le président:** Oui. On a indiqué à ce sujet que des négociations devaient commencer très prochainement.

**Le sénateur Robichaud:** Cette réponse a-t-elle été transmise à Rod Logan?

**Le président:** Je n'ai pas voulu répondre avant que le Comité n'ait été mis au courant du contenu du mémoire et des réponses apportées.

**Senator Asselin:** In order to quicken our pace, since we will be busy examining the briefs submitted to us, could we not ask the witnesses if, apart from the questions that have been raised here up to now, whether substantial questions were raised in the course of testimonies presented in the other place? If that is the case then how were these questions raised and what answers were given to them? We have talked about age.

**The Chairman:** And also about finances.

**Senator Asselin:** Yes, have other crucial points been raised by witnesses appearing before the committee of the other place, points which might be of special interest to us also? We could of course review all this testimony but we might then never get to the end of what we have undertaken here in this committee. I think that the witnesses can tell us what important or substantial points were raised in the other place and I would also like to know their feelings on the matter.

**The Chairman:** You are right. This committee could spend the whole Summer and Fall on this bill.

**Mr. Bissonnette:** The main thing, perhaps not the most important but certainly one of the most substantial points raised concerns the philosophy or the approach behind this bill. Furthermore, we discussed this during the last meeting of this committee. Then, if I remember rightly the discussions that occurred in the other place, we examined the clauses one at a time. Judge Archambault would perhaps like to mention some of the points that were raised.

**Senator Asselin:** Apart from the committee discussions in the other place, has your department received any major objections from certain pressure groups who did not have the opportunity to be heard in the House of Commons?

**Judge Archambault:** Yes. All manner of submissions were made directly to the department or the government.

**Senator Asselin:** What important points were raised?



[Text]

**M. Archambault:** Beaucoup de ces points soulevés dans ces mémoires ont été relevés dans les soumissions présentées.

**Le sénateur Asselin:** A la Chambre des communes.

**M. Archambault:** Oui. Par exemple, certains demandaient qu'on rende les mesures de rechange obligatoires. Par contre, des provinces s'objectaient au fait qu'on n'en fasse mention d'aucune façon dans la nouvelle loi. Alors, nous en sommes arrivés à une disposition voulant que ce soit facultatif pour les provinces de le faire ou non. Il y a eu des débats sur ce point-là.

**M. Bissonnette:** C'est un débat qui déborde le cadre de la loi elle-même. Vous avez la question de la déjudiciarisation.

**Le sénateur Asselin:** Oui, j'en ai parlé au début.

**M. Bissonnette:** Au Québec, si je me souviens bien, cela est obligatoire. Il y a des provinces qui n'en veulent pas. D'autres qui ne veulent pas que ce soit mentionné. Il y a un consensus à cet effet, à savoir de le laisser à la discrétion des provinces.

**Le sénateur Asselin:** Il semble que de la part des provinces, avec votre permission, monsieur le président—

**Le président:** Oui, sénateur Asselin.

**Le sénateur Asselin:** Vous n'avez pas obtenu de consensus quant à la date de la mise en vigueur de la loi. Certaines provinces parlent d'un délai de trois ans. D'autres provinces parlent d'un délai plus court. Est-ce que je me trompe en disant cela? Le président me disait, ce matin, qu'il y a une objection majeure de la part de la Colombie-Britannique, quant au délai de trois ans. Est-ce que c'est une objection majeure des provinces?

**M. Bissonnette:** Je ne sais pas s'il s'agit d'une objection majeure des provinces. De nouveau, il faut regarder la date de la promulgation de la loi. Ce sera en avril 1983, si les choses se déroulent normalement. Ce ne sont pas des demandes spécifiques, mais certaines provinces ont laissé entendre qu'elles aimeraient que nous puissions prolonger les délais, que cela leur rendrait service. L'autre délai, celui de trois ans, celui de 1985, est de nature différente. Car si on prolonge le délai, la seule façon de le faire, quant à l'application du «moins de 18 ans», c'est en utilisant la clause «nonobstant» de la Charte.

**Le sénateur Deschatelets:** Cette question du délai fait partie de l'ensemble des négociations.

**M. Bissonnette:** Oui, j'imagine, si les provinces soulèvent la question.

**Le sénateur Lapointe:** Il n'y a pas d'obligation de loger les jeunes qui vont être condamnés dans une institution spécialement aménagée pour les jeunes contrevenants. Vont-ils aller dans les prisons ordinaires? Est-ce que dans la loi il y a une clause qui dit que les jeunes entre 12 et 18 ans devront être envoyés dans une institution spécialement aménagée pour eux, ou vont-ils aller dans les prisons ordinaires?

**M. Archambault:** Non, d'après la loi, il est essentiel que les jeunes soient séparés des adultes. C'est la règle générale. Il y a une disposition permettant le transfert d'un jeune, lorsqu'il a

[Traduction]

**Judge Archambault:** Many of the points raised in these briefs were also raised in the submissions.

**Senator Asselin:** In the House of Commons?

**Judge Archambault:** Yes. For example, some wanted the alternative measures to be made compulsory. On the other hand, certain provinces objected to the fact that these measures were not at all mentioned in the new law. That is when we presented a provision making it optional and leaving the choice up to the provinces. This point was quite strongly debated.

**Mr. Bissonnette:** The point actually goes deeper than the debate surrounding the provisions of this law. There is the question of diversion.

**Senator Asselin:** Yes, I spoke about it at the beginning.

**Mr. Bissonnette:** If memory serves, it is compulsory in Quebec. Certain provinces do not want it. Others do not even want it to be mentioned. There is a consensus to leave it up to each province.

**Senator Asselin:** It seems that as regards to provinces, with your permission, Mr. Chairman . . .

**The Chairman:** Yes, senator Asselin.

**Senator Asselin:** You have not reached the consensus as to the date when the law will come into effect. Certain provinces have mentioned a time span of three years while others have mentioned a shorter time span. Am I wrong in saying this? This morning, the Chairman was saying to me that British Columbia has raised a major objection to the three year time span. Is this a major objection on the part of the provinces?

**Mr. Bissonnette:** I do not know if this is a major objection on the part of the provinces. Once again, we must look at the date when the law is to be promulgated. If everything goes according to plan, that will be April 1983. There have been no precise requests but certain provinces have hinted at the fact that they would like us to lengthen the time spans, that that would be helpful to them. The other time span, the three year one, the one that ends in 1985, is very different for if we lengthen the time span, then the only way to deal with the "under 18 years of age" provision is to use the "notwithstanding" clause of the Charter.

**Senator Deschatelets:** This question of the time span belongs to the overall negotiations.

**Mr. Bissonnette:** Yes, I imagine so if the provinces raise the question.

**Senator Lapointe:** There is no obligation to house young offenders in a facility specially designed or equipped for them. Are they going to be sent to ordinary prisons? Is there a clause in the law which says that young people between the age of 12 and 18 must be sent to a facility specially arranged for them or are they going to go to ordinary prisons?

**Judge Archambault:** No. According to the law, it is essential that young people be kept separate from adults. That is the general rule. There is a provision allowing a young person to

[Text]

atteint l'âge de 18 ans, dans une institution pour adultes, avec la permission du tribunal seulement. Outre les exceptions, la loi générale est à l'effet que les jeunes soient gardés séparément des adultes.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que ceci va nécessiter la construction de nouveaux locaux?

**M. Archambault:** A certains endroits, oui. Il faudrait cependant regarder la définition de «garde». Nous prévoyons toute une gamme de facilités ou d'institutions, si vous préférez, qui pourraient être des maisons ou des foyers collectifs ou des institutions de détention.

**Le sénateur Deschatelets:** Ne touchons-nous pas un domaine de nature purement provinciale, à ce moment-là?

**M. Archambault:** C'est-à-dire que ce sont les provinces qui doivent rendre les services. Ce sont les provinces qui ont l'obligation d'administrer la loi. Cette définition a été conçue d'une façon large, pour permettre un certain niveau de flexibilité aux provinces. C'est aux provinces, à l'intérieur de cette définition, de pourvoir aux services requis dans la province en question.

**Le sénateur Deschatelets:** J'ai une question additionnelle, suivant celle du sénateur Lapointe. Pour moi, cette question est peut-être la plus importante. Lorsque l'on parle de l'âge, des facilités existantes, etc., c'est très bien, mais de tout cela, à quoi le public s'attend-il à l'égard des jeunes qui ont fait des mauvais coups? C'est la grande question de la réhabilitation. Que fait-on ou que doit-on faire pour essayer de remettre ces jeunes-là sur la bonne voie? Est-ce que cette philosophie origine du gouvernement fédéral, lorsqu'il discute avec les provinces de la question de la réhabilitation. Est-ce qu'il y a une politique nationale à ce sujet-là?

**M. Archambault:** L'orientation et l'inclusion du concept de la responsabilité se concrétisent particulièrement sur deux fronts: Premièrement, selon les mesures de rechange ou de la déjudiciarisation; deuxièmement, au niveau des décisions à prendre par le tribunal. Il existe toute une gamme de décisions possibles par le tribunal, axées sur la responsabilité. L'orientation à ce propos est de mettre plus d'emphasis sur la réhabilitation au niveau de la collectivité, plutôt qu'au niveau de l'institution.

La seule autre façon que le fédéral peut encourager ou s'assurer que les objectifs de la loi soient atteints, cela serait, encore une fois, par les ententes qui seront éventuellement négociées avec les provinces pour leur aider dans la mise en œuvre et la programmation dans ces domaines. Actuellement, sous le plan de l'assistance publique, les seules dispositions ou les seuls services qui sont partagés par le fédéral, sont les soins institutionnels et les après soins. Nous espérons que nous pourrions aboutir à quelque chose de plus flexible pour encourager le recours aux autres dispositions de la loi.

**M. Préfontaine:** Nous pourrions peut-être ajouter qu'il est très important de reconnaître la différence de philosophie de base qui est incorporée dans la loi devant vous. Si je peux me permettre, quant à l'historique de la loi sur les jeunes délinquants, cette loi s'inspire de celle des États-Unis de 1906. Le Sénat, à cette époque, a invité des gens des États-Unis pour

[Traduction]

be transferred to an adult facility upon reaching the age of 18 provided the court specifically authorizes it. Otherwise the general rule is that young persons must be kept apart from adult offenders.

**Senator Lapointe:** Is this going to require the construction of new facilities?

**Judge Archambault:** In certain areas, yes. But we should consider what is meant by "custody". We foresee a whole range of facilities and institutions, private or group homes, or detention centres.

**Senator Deschatelets:** Are we not touching upon an area which properly belongs to the provinces?

**Judge Archambault:** The provinces are the ones who will provide services. They are the ones who must administer the law. This, however, has been defined in a rather broad way so as to allow the provinces a certain degree of flexibility. Within the limits of this definition it is up to the provinces to provide the services required within their territory.

**Senator Deschatelets:** I have one further question following the one raised by senator Lapointe. This question is to me perhaps the most important one. It is all well and good to speak of age and of the existing facilities but what expectations does the public have with respect to young offenders? It is the whole question of rehabilitation. What are we doing and what should we be doing in an attempt to set the young people back on the right path? What is the governments point of view when it discusses the question of rehabilitation with the provinces? Is there a national policy on this?

**Judge Archambault:** The orientation and the inclusion of the concept of responsibility is particularly apparent in two areas: First of all, according to the alternative measures or to diversion; and secondly, concerning the decisions that the court must make. There is a whole range of possible decisions that a court can make and these are based on the notion of responsibility. The tendency in this regard is to put greater emphasis on rehabilitation within the community rather than within a detention facility.

The only other way that the federal government can encourage or see to it that the objectives set by the law are attained would be, once again, to negotiate agreements with the provinces in order to help them set up their programs in this area. Currently, under the public assistance plan, the federal government participates only in institutional care and after-care services. We hope to achieve a more flexible situation in order to encourage the use of the other measures provided for in the law.

**Mr. Préfontaine:** We might add that it is very important to recognize the shift in philosophy contained in the law that you have before you. If I may, I would like to say a few words concerning the historical background of the Juvenile Delinquency Act. That law drew its inspiration from a law passed in the United States in 1906. At that time, the Senate had invited



## [Text]

venir expliquer comment cela fonctionnait bien aux États-Unis. C'était un "child saving statute". L'on y disait que les tribunaux criminels pour les jeunes étaient épouvantables. Il fallait faire quelque chose pour sauver les enfants. Ils ont axé toute leur philosophie de la loi sur les jeunes délinquants pour essayer de sauver les enfants. En raison de cette philosophie, le résultat a été que tout a été fait dans le sens que les jeunes étaient malades et qu'ils avaient besoin d'être traités. Maintenant, depuis un certain nombre d'années, nous nous disons: Un instant, nous devrions tenir ces personnes responsables. Elles ont commis des actes criminels, nous devrions les tenir responsables.

Par contre, notre philosophie est maintenant axée sur la prévention. Si on ne peut faire quelque chose avec ces jeunes, "forget it". Nous allons faire un effort spécial. Nous allons les tenir responsables. Suivant un peu l'ancienne philosophie, nous allons faire un effort spécial pour voir si nous pouvons les réhabiliter. J'emploie le mot "réhabiliter" entre guillemets. Il faut faire attention. Alors les philosophies qui sont en vigueur dans les différentes provinces varient d'une à l'autre. Comme vous le savez, au Québec, la loi de la protection de la jeunesse est axée, depuis à peu près deux ans, dans une certaine voie. Maintenant, ils se disent: Nous allons y regarder à nouveau; peut-être que nous devrions changer notre orientation; nous allons être plus sérieux avec eux autres; nous allons tout faire dans le domaine du possible pour les aider; nous allons exiger plus des jeunes; nous allons voir s'il y a d'autres possibilités; nous allons voir si le droit criminel peut être appliqué avec justice et accomplir davantage d'efforts spéciaux. C'est ce qu'on essaie d'incorporer à la nouvelle loi. C'est-à-dire: Nous allons vous tenir responsables des délits criminels que vous avez commis. A ce moment, les lois provinciales ne s'appliquent plus, mais ce sont les provinces qui s'en occupent quand-même. La moralité sexuelle ne s'applique plus. Nous vous tenons responsables, comme les adultes, quand il s'agit de ces infractions criminelles.

**M. Bissonnette:** Pour le même genre d'offenses que pour les adultes.

**M. Préfontaine:** Mais l'on dit: Il faut faire attention, il ne faut pas aller aussi loin que les adultes car c'est une loi pour la prévention du crime. Vous pouvez faire une procédure spéciale, afin de garantir dans la mesure du possible, ce qui est raisonnable. Là, je veux dire des garanties comme: «Tu devrais voir ton avocat. Dans ce cas on te tient responsable. Oui, tu devrais avoir un avis de ton parent, parce qu'il est impliqué.» Et puis, il devrait être là sur place pour voir ce qui se passe. «Oui, on devrait prendre tes empreintes digitales, parce que c'est un acte criminel, après tout.» On va te protéger pour l'avenir, en détruisant le rapport au dossier, etc, etc. Vous voyez, là, ce que l'on essaie de faire?

Jusqu'à date, plus ou moins, tout le monde est d'accord avec la philosophie de base. Cela a pris du temps. Depuis 1973, 1974, 1975 que cela est en marche avec les provinces et les organismes qui sont dans ce domaine. Là, on dirait qu'il y a un consensus. Il y a un consensus à l'autre endroit mais, de la part

## [Traduction]

certain persons to come from the United States and explain the situation there. It was conceived as a "child saving statute", the idea being that it was dreadful to submit children to criminal courts. Something had to be done to save the children. The whole philosophy underlying the Juvenile Delinquency Act was to try to save the children. This philosophy resulted in the idea that young offenders suffered from a type of disease and that they needed treatment. Now for a few years what we have been saying is, one moment, these people should nevertheless be accountable for what they do. They have committed illegal acts and they should be held responsible for them.

On the other hand, our philosophy is now centered on prevention. If something can be done with these young people, we will make a special effort. We are going to hold them responsible but, just as in the older philosophy, we are going to make a special effort to see if we can rehabilitate them. I use the word "rehabilitate" in quotation marks. It is important to see that the philosophy underlying the actions taken by the various provinces differs from province to province. As you know, in Quebec, the law for the protection of young people has undergone, within the last two years, a certain shift in orientation. Now, what they are saying is: We are going to take a fresh look at this; perhaps we should change our direction; we are going to be more serious minded, more responsible with them; we are going to do everything that we possibly can to help them; we are going to expect more of young people; we are going to look into other possibilities; we are going to see whether criminal law can be applied with a sense of justice and we are going to make special efforts in that way. This is what we are trying to incorporate into the new law. What we are saying is: We are going to hold you responsible for any criminal act that you commit. From then on, provincial laws no longer apply but the provinces are still the ones who deal with the matter. Sexual morality no longer applies. With regards to criminal offences you will be held responsible just like an adult.

**Mr. Bissonnette:** For the same type of offence as adults?

**Mr. Préfontaine:** You have to be careful, you cannot go as far as you will with adults because this is a crime prevention law. You can establish a special procedure so as to guarantee, as much as possible, a reasonable outcome. By this, I mean incorporating into the procedures such formulas as: "You should see your lawyer. In this case, you will be held responsible. Yes, you should get your parents' advice because they are involved in this as well." And then, the young person should be present at any procedure concerning him. "Yes, we should take your fingerprints because after all, what you committed is a criminal offence." But we will protect your future by destroying the reports contained in the files, etc. etc. You see now what we are trying to do?

Up to now everyone more or less agrees with this basic philosophy. This took time and the work has been going along since 1973, 1974, 1975 together with the provinces and organizations dealing with this area. There seems to be a consensus now. There certainly is a consensus in the other place but it



**[Text]**

des témoins aussi, il y a un consensus. Il y a des petites choses qui sont modifiées ici et là, c'est nécessaire. Il y a des petits points comme M. le sénateur l'a souligné. M. Rosen pourrait vous citer les points clé, dans ces quelques pages qu'il a rédigées pour vous. Alors, c'est pour cela que l'on hésite de vous dire: Bien—c'était la question d'empreintes digitales qui a agacé tout le monde. Il y avait des petits points comme cela.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que les provinces vous ont reproché d'avoir voulu, dans l'élaboration de ce projet de loi, d'empiéter un peu trop sur le pouvoir des juridictions législatives des provinces, dans l'administration de la justice.

**M. Archambault:** Oui, monsieur le sénateur Asselin, particulièrement dans deux domaines. Il y a notamment la déjudiciarisation...

**Le sénateur Asselin:** Oui.

**M. Archambault:** Certaines provinces affirmaient que nous n'avions aucunement les pouvoirs voulus pour légiférer ces propos-là.

**Le sénateur Asselin:** Qu'est-ce que vous avez répondu à cela?

**M. Archambault:** L'opinion que nous avons reçu du ministère de la Justice est à l'effet que ceci fait parti de nos pouvoirs de droit criminel, de la procédure criminelle, surtout au niveau de la disposition et de la réglementation des dossiers. Les provinces, encore une fois, argumentaient que d'après l'administration de la justice, ce domaine leur revenait. Nous avons obtenu l'opinion voulant que les pouvoirs auxiliaires de la procédure criminelle nous permettaient de suivre un dossier qui avait été conçu ou préparé en vertu de la loi criminelle, même s'il était sous l'administration d'une province.

Alors, sur ces deux aspects-là en particulier, oui.

**Le sénateur Asselin:** Vos consultations et directives, vous les obteniez du ministère de la Justice?

**M. Archambault:** Oui.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, we have legislated with respect to those matters. This has been discussed and debated for years, but I do not think that anyone can seriously—

**Mr. Préfontaine:** We can tell a police officer, when he has to bring an accused before the court within 24 hours, what the rules of the game are in releasing him; we tell a judge under what circumstances he can hold someone or release him; we can tell the judge what limits there are. Parliament, under the power of criminal law and procedure, can do all of those things. I can understand the provinces, from their point of view, should have as much flexibility as they want; but, on the other hand this is a minimum standard type of document, a minimum standard law, which says "If we are going to accomplish all of these objectives, based on principles that we have announced in section 3, there has to be some basic rules of procedure and administration that have to be followed."

**[Traduction]**

also seems to be a consensus among the witnesses as well. Here and there minor changes are brought and that is necessary as the senator stated. Mr. Rosen could outline the principal points in the few pages that he has drawn up for you. That is why we hesitate to tell you: Well—it was the matter of the fingerprints that raised everyone's hackles. There were minor points like that.

**Senator Asselin:** Have the provinces reproached you for encroaching, in the preparation of this bill, on their law-making powers with respect to the administration of justice?

**Judge Archambault:** Yes, senator Asselin, especially in two areas. I am particularly talking of the diversion—

**Senator Asselin:** Yes.

**Judge Archambault:** Certain provinces argued that we did not possess the power to make laws in this area.

**Senator Asselin:** What did you answer to this?

**Judge Archambault:** According to the opinion that we received from the Department of Justice this area is fully covered by our power to legislate in the field of criminal law, criminal procedure and, especially, with regards to the disposal and regulation of files. Once again, the provinces argued that this area was under their jurisdiction since it regards the administration of justice. We received an opinion according to which our auxiliary powers in the field of criminal procedure allows us to follow-up a file drawn up or prepared under the criminal law even if these files are administered by a province.

Therefore, the answer is yes with respect to those two items.

**Senator Asselin:** Did you obtain your guidelines and your opinions from the Department of Justice?

**Judge Archambault:** Yes.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, nous avons légiféré sur ces questions. Cela fait des années qu'on en parle et qu'on en discute, mais je ne pense pas qu'on puisse sérieusement...

**M. Préfontaine:** Nous pouvons dire à un agent de police qu'il doit amener un inculpé devant un tribunal dans les 24 heures, et quelles règles il doit appliquer pour le relâcher; nous pouvons dire à un juge dans quelles circonstances il peut libérer ou détenir une personne; nous pouvons dire au juge dans quelles limites il doit agir. Le Parlement détient ces pouvoirs en vertu de sa compétence en matière de droit et de procédure criminelles. Je comprends bien que les provinces désirent avoir une grande liberté dans ce domaine; mais, d'autre part, il s'agit d'un document qui fixe des normes minimales, d'une loi qui fixe des normes minimales, qui déclare «Si nous voulons atteindre tous ces objectifs, qui découlent des principes que nous avons énoncés à l'article 3, il doit y avoir certaines règles de procédure et d'administration fondamentales qu'il faut suivre.»

[Text]

**Mr. Bissonnette:** Mr. Chairman, the judge would like to come back to one question asked by Senator Asselin, to make it more complete.

**M. Archambault:** Vous avez posé la question à savoir . . .

**Le sénateur Asselin:** Vous pouvez parler anglais, si vous le voulez. Cela serait peut-être plus facile.

**Le président:** Le président comprend le français!

**Judge Archambault:** You posed the question as to what were some of the main issues which had been raised. I would like to discuss briefly the question of open and closed custody. I believe it was raised at the last meeting. Additionally I would say that on open and closed custody there is a difference of opinion among the provinces; but the briefs were strongly in favour of our amending the bill, because, if you recall, when the bill was tabled there was no question of open and closed custody. The provinces had complete discretion as to the choice of any institution at any level. All the court did was make a simple order of custody. However, the briefs were strongly of the view that, at a minimum, the court should decide between open and closed custody because it was a matter that involved the liberty of the young person as well as public protection. Consequently, that was one of the amendments proposed by the Solicitor Gen of Canada and adopted by the House of Commons.

That is one issue. When the provinces appear, I am sure they will discuss that issue, because some of them feel strongly about it.

One of the other things that we did in this regard was to incorporate a number of guidelines for the application of secure custody. Again the suggestion for that came from the provinces, but the guidelines which were eventually evolved took into account views of several provinces and, I suppose, are in the nature of a compromise, as one is wont to do in those situations, to try to arrive at a common denominator which might be acceptable generally speaking.

That was certainly one area. Another area that I might mention briefly is the interplay on release between the function of the provincial administrator and the judiciary. By and large we have a system whereby the provincial administrator initiates the releases; but there is a power of review, and the court must sanction a release. Particularly where any one of the parties calls for a review, the court must hold a full-fledged review and decide on the issue. That has been a matter of controversy because heretofore the provinces have pretty well had complete discretion as to release.

**Senator Neiman:** It has been like indefinite sentences?

**Judge Archambault:** In some cases, yes, and then release. The other side of the coin is that you get into the revolving door argument, where a judge may make an order and prematurely the young person is released. In order to try to balance

[Traduction]

**M. Bissonnette:** Monsieur le président, M. le juge désire revenir sur une question qu'a posée le sénateur Asselin, pour la compléter.

**Judge Archambault:** The question you asked was . . .

**Senator Asselin:** Speak English if you like, perhaps it will be easier for you.

**The Chairman:** The Chairman understands French!

**M. Archambault:** Vous avez demandé quelles étaient les principales questions qui avaient été soulevées. J'aimerais examiner rapidement la question de la garde en milieu ouvert ou fermé. Je pense qu'on en a parlé lors de notre dernière réunion. De plus, je dois dire que les provinces ont des opinions très différentes pour ce qui est de la détention sous garde; dans leurs mémoires, les provinces recommandaient que l'on modifie le projet de loi, parce que, si vous vous en souvenez, le projet ne parlait pas de la question de la garde en milieu ouvert ou fermé lorsqu'il a été déposé. Il accordait aux provinces une discrétion totale pour ce qui est du choix de l'institution de détention. Le tribunal se contentait de rendre une ordonnance de détention. Cependant, il ressortait clairement des mémoires que les provinces désiraient que le tribunal décide du genre de la détention, en milieu ouvert ou fermé, parce que cette question impliquait à la fois la liberté du jeune et la protection du public. Ainsi, le Solliciteur général du Canada a proposé un amendement à cet effet, qui a été adopté par la Chambre des communes.

Voici une des questions importantes. Lorsque les provinces viendront devant le Comité, je suis sûr qu'elles aborderont cette question, parce qu'elle intéresse fortement certaines d'entre elles.

A ce sujet, nous avons pris une autre mesure, celle de fixer un certain nombre de directives en matière de détention sous garde. Ici encore, nous avons suivi une recommandation faite par les provinces mais les directives qui ont finalement été élaborées, reflètent les opinions de plusieurs provinces et constituent en quelque sorte un compromis, comme c'est normal dans ce genre de situations, pour en arriver à un ensemble de critères qui puisse être acceptable à la plupart des provinces.

C'était donc un des domaines importants. Un autre domaine dont je pourrais parler rapidement est celui du rapport entre l'administration provinciale et les tribunaux pour ce qui est de la remise en liberté. En gros, nous avons un système dans lequel l'administration provinciale décide de la mise en liberté; mais il existe un pouvoir d'examen de cette décision et le tribunal doit confirmer la mise en liberté. Particulièrement lorsqu'une des parties concernées demande un examen, le tribunal doit tenir une audience et trancher cette question. Cette question a soulevé beaucoup de controverses parce que, jusqu'ici, les provinces avaient une discrétion presque totale en matière de mise en liberté.

**Le sénateur Neiman:** C'était comme pour les peines à durée indéterminée?

**M. Archambault:** Dans certains cas, oui, et ensuite il y avait mise en liberté. De l'autre côté, il y a le danger qu'un juge libère prématurément le jeune. Nous avons tenté de concilier ces différents points de vue en mettant sur pied un processus



[Text]

this off, we have an interplay process which calls for the collaboration of both the administrators and the youth court judge. Again, this was an attempt to try to balance the interests here in order that society be adequately protected and, yet, that the provincial administrators not be unduly strapped, because they do need flexibility to administer their programs. We tried to work out a compromise in that regard. I am sure that the dispositions as they are now will not satisfy everyone.

**Senator Lapointe:** Will there be a parole board or something like that?

**Judge Archambault:** Yes, there is an early release provision. We do not call it a parole. When an administrator feels that a disposition has served its purpose, the administrator will serve notice that he recommends the release of the young person. If there is no objection, then the judge would merely sanction the release. If any one of the parties object, the parents, the Attorney Gen or whoever, then—

**Senator Neiman:** What about the victim?

**Judge Archambault:** The victim has no particular status. He would have to go through the Crown Prosecutor. He or she can request that there be a review. Everybody presents his case and the judge would decide on the issue of release.

**Senator Lapointe:** Would the review fall under federal jurisdiction?

**Judge Archambault:** Yes. The youth court judge would have jurisdiction throughout. There is no more reversion to provincial law.

**Mr. Préfontaine:** These are provincial court judges who are administering the law, not federal court judges.

**Judge Archambault:** Those are the main issues, Senator Asselin. The only other thing I might suggest at this point is the research piece which was done by Mr. Rosen. Perhaps it might ferret other issues but I see them of less magnitude than those we have discussed this morning.

**Le sénateur Asselin:** Je dois vous dire que je suis satisfait du témoignage rendu par nos experts, jusqu'à ce moment, sur la portée du bill.

**Le président:** Sur la question de la nouvelle philosophie qu'a mentionnée M<sup>e</sup> Préfontaine, j'ai reçu un mémoire d'un organisme, Viking Houses, qui aurait été soumis au comité de l'autre endroit. L'on me demande de le distribuer aux membres du comité, ce que je vais faire. Apparemment, on s'oppose entièrement à la nouvelle philosophie, on préfère la loi existante sur les jeunes délinquants, mais je crois devoir le distribuer aux membres du comité et je vais le faire.

**Le sénateur Deschatelets:** Pourriez-vous nous dire de qui cela vient, de quelle organisation?

[Traduction]

de collaboration entre les administrateurs et les juges des tribunaux pour adolescents. Nous nous sommes donc efforcés de concilier des intérêts différents pour que, d'une part la société soit suffisamment protégée et d'autre part, les administrateurs des provinces ne soient pas inutilement limités; ils ont en effet besoin d'une certaine souplesse pour ce qui est de l'administration de leurs programmes. Nous nous sommes efforcés d'en arriver à un compromis à ce sujet. Je suis sûr que les dispositions actuelles ne pourront satisfaire tout le monde.

**Le sénateur Lapointe:** Y aura-t-il une commission des libérations conditionnelles ou quelque chose de semblable?

**M. Archambault:** Oui, il y a une disposition qui prévoit une mise en liberté rapide. Nous ne l'appelons pas une libération conditionnelle. Lorsqu'un administrateur pense qu'une décision a atteint son but, il peut donner avis qu'il recommande la mise en liberté du jeune. S'il n'y a pas d'objection, le juge approuve la mise en liberté. Si l'une des parties concernées s'y oppose, les parents, le procureur général ou qui que ce soit, alors...

**Le sénateur Neiman:** Et la victime?

**M. Archambault:** La victime ne jouit pas d'un statut particulier. Il faudrait qu'elle s'adresse au procureur de la Couronne. Celui-ci peut demander un examen. Les parties présentent leurs arguments et le juge décide de la mise en liberté.

**Le sénateur Lapointe:** La question de l'examen est-elle de compétence fédérale?

**M. Archambault:** Oui. Le juge du tribunal pour adolescents est compétent jusqu'à la fin. Les lois provinciales ne s'appliquent pas.

**M. Préfontaine:** Ce sont des juges des cours provinciales qui administrent cette loi, et non pas des juges des cours fédérales.

**M. Archambault:** Voici donc les principales questions, monsieur le sénateur Asselin. Je pourrais suggérer une seule autre chose à ce moment-ci, il s'agit du document qu'a rédigé M. Rosen. Ce document soulève peut-être d'autres problèmes mais d'après moi moins importants que ceux que nous avons examinés ce matin.

**Senator Asselin:** I wish to express my satisfaction with the testimony tendered up to now by our experts regarding the scope of the bill.

**The Chairman:** With regards to the question of this new philosophy that Mr. Préfontaine spoke of, I received a brief from an organization called Viking Houses, a brief which appears to have been submitted to the committee in the other place. I have been asked to give it out to the members of this committee and that is precisely what I will do. It seems that this organization entirely opposes this new philosophy and prefers the existing law concerning juvenile delinquency. But I think I had better give all the members of this committee a copy of this brief.

**Senator Deschatelets:** Could you tell us who this is from, from what organization?



[Text]

**Le président:** Viking Houses, et Group Home Program for Children and Adolescents, de Toronto. Je ne connais pas l'organisation.

**M. Archambault:** C'est une organisation qui donne des services aux jeunes laquelle est sous contrat avec le gouvernement de l'Ontario.

**The Chairman:** On the question of the briefs, I do not think—and I hope honourable senators will agree with me—that we need to put that on the record. However, I do think that where we get something in writing from a provincial government it would be wise to include it in the proceedings and perhaps a motion to that effect could be made, and we will act accordingly.

**Senator Deschatelets:** Will it be circulated amongst us?

**The Chairman:** They will be circulated. The only one I now have is from New Brunswick. This will be published in the proceedings of today as an appendix. Is it agreed, honorable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of appendix see page 19A:1)*

**The Chairman:** Senator Asselin raised the very practical question, which I appreciated as chairman, of how we are going to proceed with the consideration of the bill. We are going to hear the remaining provinces, and I gather that it is not the intention of the committee that we study this bill clause-by-clause. Is my understanding correct? Do you agree with that, Senator Asselin?

**Senator Asselin:** I agree.

**The Chairman:** We will deal with it then after disposing of the witnesses in an easier way. If there are no further questions, I thank the witnesses for being here.

**Senator Deschatelets:** Do I understand that the witnesses will be available after the appearance of the witnesses next week?

**The Chairman:** I am going to order these witnesses to be with us until the bitter end. I do not know whether, as chairman of the committee, I have the right to issue a subpoena, but if necessary, I will.

Honourable senators, please remember that the Government of Ontario representatives will appear next Thursday at 11.15.

**Senator Asselin:** Will we have their brief in advance?

**The Chairman:** I asked them about that and they said they would do their best to provide it in advance.

The Government of Saskatchewan did say that we will get a brief next week. I do not know what British Columbia will do. I hope honourable senators will understand that I had to agree to a meeting at 8.30 in the evening on Tuesday, June 22. The Senate will not be sitting that evening.

[Traduction]

**The Chairman:** Viking Houses and Group Home Program for Children and Adolescents, of Toronto. I do not know this organization.

**Judge Archambault:** It is an organization which, under contract from the government of Ontario, provides services to young people.

**Le président:** Pour ce qui est des mémoires, je ne pense pas—et j'espère que les honorables sénateurs sont d'accord avec moi—qu'il soit nécessaire de les reproduire dans le compte rendu des débats. Cependant, je pense que si le gouvernement d'une province nous envoie des commentaires écrits, il serait peut-être sage de les inclure dans le compte rendu et on pourrait peut-être présenter une résolution à cet effet et nous agirons en conséquence.

**Le sénateur Deschatelets:** En recevrons-nous une copie?

**Le président:** Ils seront distribués. Le seul que j'aie à l'heure actuelle vient du Nouveau-Brunswick. Ce document sera publié dans le compte rendu des débats d'aujourd'hui, en annexe. Sommes-nous d'accord, messieurs les sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

*(Pour le texte de l'annexe, voir la page 19A:1)*

**Le président:** Le sénateur Asselin a soulevé une question très pratique, que j'apprécie en tant que Président, concernant la manière de procéder à l'examen de ce projet de loi. Nous allons entendre les autres provinces et je pense qu'il n'est pas dans l'intention du Comité d'étudier ce projet de loi article par article. Est-ce que j'ai bien compris? Êtes-vous d'accord avec ceci, sénateur Asselin?

**Le sénateur Asselin:** Je suis d'accord.

**Le président:** Nous examinerons cette question après que nous en aurons fini avec les témoins. S'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier les témoins de leur présence.

**Le sénateur Deschatelets:** Ai-je bien compris que les témoins seront à notre disposition après la comparution des témoins la semaine prochaine?

**Le président:** Je vais ordonner aux témoins de rester à notre disposition jusqu'à la fin. Je ne sais pas si, en tant que Président du Comité, j'ai le droit de les assigner, mais si c'est nécessaire, je le ferai.

Messieurs les sénateurs, veuillez ne pas oublier que les représentants du gouvernement de l'Ontario comparaitront jeudi prochain à 11 h 15.

**Le sénateur Asselin:** Recevrons-nous leur mémoire à l'avance?

**Le président:** Je leur ai posé cette question et ils ont déclaré qu'ils s'efforceraient de nous le remettre à l'avance.

Le gouvernement de la Saskatchewan nous a indiqué qu'il nous enverrait un mémoire la semaine prochaine. Je ne sais pas ce que fera la Colombie-Britannique. J'espère que les honorables sénateurs comprennent que j'ai dû accepter de tenir une réunion à 20 h 30 le jeudi 22 juin. Le Sénat ne siégera pas ce soir-là.

*[Text]*

**M. R. L. du Plessis, C.R., B.A., LL.L., Légiste et Conseiller parlementaire:** Non, sénateurs, le Sénat aura siégé la journée précédente, le lundi.

**Le président:** Le lundi.

**M. du Plessis:** Le Sénat va siéger le mardi?

**Le président:** Oui, le Sénat va siéger le mardi après-midi.

**M. Archambault:** Je pourrais juste mentionner en réponse à la question du sénateur Asselin, qu'en ce qui concerne les représentations de l'Ontario, vu que les porte-parole ont comparu au comité de la Chambre des communes, il aura accès à leur position en regardant la transcription des comptes rendus des délibérations du comité.

**Le sénateur Asselin:** Mais, il sera peut-être promis à la province de l'Ontario de soulever des faits nouveaux, d'ici ce temps-là.

**M. Archambault:** Ah oui, d'accord.

**Le sénateur Asselin:** Parce que, au Sénat, l'on ne garde pas seulement du réchauffé!

**M. Archambault:** Je comprends, mais si vous voulez avoir un aperçu des points qu'ils ont soulevés à l'autre endroit . . .

**Le sénateur Royce Frith:** J'espère, monsieur le Président, que le fait que je sois arrivé sur le point de l'ajournement est une coïncidence et non pas une relation collatérale.

**Le président:** Bien, je ne devrais pas répondre à une telle question!

Le comité suspend ses travaux dès maintenant jusqu'à jeudi prochain, le 17 juin à 11 h 15 a.m.

La séance est levée.

*[Traduction]*

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., B.A., LL.L., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** No senators, the Senate will have been sitting on the proceeding day, that is to say Monday.

**The Chairman:** Monday.

**Mr. du Plessis:** The Senate is going to sit on Tuesday?

**The Chairman:** Yes, the Senate is going to sit Tuesday afternoon.

**Judge Archambault:** In answer to senator Asselin's question I might just mention that with regards to the submissions made by the province of Ontario and seeing that their spokesmen appeared before the committee of the House of Commons, that you will be able to acquaint yourselves with the position defended by that province by having a look at the transcript of the minutes of the meeting of that committee.

**Senator Asselin:** But perhaps the province of Ontario will be allowed to invoke new facts in the meantime.

**Judge Archambault:** All right, yes.

**Senator Asselin:** Because, we here in the Senate do not normally deal in old news.

**Judge Archambault:** I understand, but if you wish to have an idea of the points they raised in the other place . . .

**Senator Royce Frith:** I hope, Mr. Chairman, that the fact I arrived at the moment of adjournment is a coincidence and not a question of cause and effect.

**The Chairman:** Well, I should not give an answer to that question!

The committee will now recess until next Thursday the 17th of June at 11:15 a.m.

The meeting is adjourned.





## APPENDIX "V"

June 4, 1982

TLX MSG NBR: 1928

Carl Goldenberg,

Chairman Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Ottawa, Ontario

Chairman of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

Thank you for your invitation to comment on Bill C-61, your telex of May 27th has been referred to my office by the premier, the Hon. Richard B. Hatfield, for reply.

From the outset I wish to express alarm and concern over bill C-61, the Young offenders act, which is now before the standing senate committee on legal and constitutional affairs, concern, I would add, that I have previously communicated to members of the standing committee on justice and legal affairs prior to third reading of Bill C-61 by the Parliament of Canada.

In particular, I would draw to the attention of the committee a number of important principles which, in my judgement, have not been adhered to in Bill C-61. Most significant is the requirement to maintain flexibility in establishing the maximum age.

Accordingly, I wish to advise members of the Senate Committee that the previous provisions of Bill C-61 with respect to the maximum age were, in large measure, acceptable to the province of New Brunswick. Pursuant to these provisions a province could by proclamation establish the maximum age at sixteen or seventeen years, in the event that age eighteen was inconsistent with local needs, circumstances, or values, these former provisions enabled provinces to retain an important measure of flexibility in determining the age limit: a flexibility essential in our country having due regard for the capacity of individual provinces to provide an acceptable level of service to young offenders consistent with available resources.

I would also express as a matter of principle, concern over the manner in which the Solicitor-General previously introduced amendments to Bill C-61 without the benefit of consultation with his provincial colleagues, having previously secured their support for the legislation on the understanding that it would incorporate flexibility in establishing the maximum age.

The selection of a given age level is at best an arbitrary process, it does not take into account the capacity of an individual to appreciate the nature and consequences of his conduct, not withstanding, in the event that the charter of rights and freedoms will necessitate the establishment of a uniform maximum age throughout Canada, I would urge that consideration be given to setting the maximum age at sixteen years which represents the present age in most jurisdictions in Canada.

Would moreover express the view to members of the committee that the opinion advanced by both the Federal Minister of Justice and the Solicitor-general that legislation allowing age disparity could be ruled unconstitutional in view of the

## APPENDICE «V»

Le 4 juin 1982

N° de télex: 1928

Carl Goldenberg,

président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles Ottawa (Ontario)

Président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Je vous remercie de votre invitation à commenter le projet de loi C-61. Le premier ministre, l'honorable Richard B. Hatfield, m'a transmis votre télex du 27 mai dernier afin que j'y réponde.

Tout d'abord, je voudrais vous exprimer ma vive inquiétude au sujet du projet de loi C-61, Loi sur les jeunes contrevenants, actuellement étudié par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, inquiétude que j'ai déjà exprimée aux membres du Comité permanent de la justice et des questions juridiques avant la troisième lecture du projet de loi C-61 par le Parlement du Canada.

Je voudrais particulièrement attirer l'attention du Comité sur certains principes qu'à mon sens, le projet de loi C-61 ne respecte pas, le plus important étant la nécessité de conserver la souplesse voulue pour établir l'âge maximal.

Je voudrais donc aviser les membres du Comité sénatorial que les dispositions antérieures du projet de loi C-61 applicables à l'âge maximal convenaient dans une grande mesure à la province du Nouveau-Brunswick. Conformément à ces dispositions, une province pouvait, par proclamation, fixer l'âge maximal à seize ou dix-sept ans, lorsque l'âge de dix-huit ans semblait incompatible avec les besoins, la situation ou les valeurs d'une localité. Ces anciennes dispositions permettaient aux provinces de conserver toute la souplesse voulue pour déterminer l'âge limite, souplesse qui est essentielle dans notre pays, si l'on tient dûment compte de la capacité de chaque province de fournir aux jeunes contrevenants, des services de qualité acceptable en fonction des ressources à sa disposition.

Par principe, je voudrais également exprimer mon inquiétude au sujet du fait que le Solliciteur général a déjà apporté des modifications au projet de loi C-61 sans consulter ses collègues des provinces, ayant déjà reçu leur appui à l'égard de cette mesure législative à la condition qu'ils aient la latitude nécessaire pour établir l'âge maximal.

Le choix d'un âge en particulier est au mieux un processus arbitraire, car il n'est pas tenu compte de la capacité d'une personne à juger de la nature et des conséquences de ses actes. Néanmoins, dans l'éventualité où la Charte des droits et libertés exigeait l'établissement d'un âge maximal uniforme dans tout le Canada, j'exhorterais le Parlement à envisager de fixer l'âge maximal à seize ans, soit celui qui est actuellement établi dans la plupart des provinces canadiennes.

Je voudrais en outre indiquer aux membres du Comité qu'à mon avis, l'opinion formulée par le ministre fédéral de la Justice et le Solliciteur général, selon laquelle la mesure législative autorisant une disparité d'âge pourrait être déclarée

new charter, is in itself a matter of dispute and could be easily resolved by a reference to the Supreme Court of Canada.

I would also add that there is some evidence to suggest that raising the maximum age will, in the final analysis, work against both the interests of society and the young person inasmuch as we will be required to introduce into the juvenile correctional system a significant number of persons engaged in serious criminal activity who should properly be dealt with within the adult correctional system.

Finally, I would bring to your attention the enormous financial implications that will ensue for New Brunswick should the maximum age be established at eighteen years, a financial burden which, in my judgement, is beyond the capacity of the province, indeed there is every reason to believe that the capacity of the province to bear the additional costs associated with Bill C-61 will be significantly diminished as a result of the Federal Government's decision to reduce transfer payments to the provinces.

A preliminary cost analysis of the impact of raising the present maximum age of sixteen to eighteen years indicates that our current expenditures would have to be increased by approximately three millions dollars annually to satisfy the provisions of Bill C-61, moreover, it is also estimated that we would be required to provide institutional care facilities for an additional one hundred young persons who would otherwise be committed to adult institutions at a capital cost of some eight million dollars.

Regrettably, the Government of Canada, and in particular the Solicitor General, has yet to indicate the extent to which the Federal Government is prepared to assist with the additional costs associated with the administration of this Act, a situation which is all the more remarkable in view of repeated representations on the part of the provincial ministers over the past seven years to obtain a satisfactory resolution of this issue.

Consequently, I believe it is incumbent upon me to advise members of the committee that it is not clear that the province of New Brunswick will be able to implement the provisions of this legislation unless we have the means to do so.

From:

Hon. Rodman Logan, Q.C.  
Fredericton, N.B.  
Tlx: 014-46230

inconstitutionnelle compte tenu de la nouvelle charte, découle en soi d'un différend qui pourrait facilement être résolu s'il était renvoyé à la Cour suprême du Canada.

Je voudrais également ajouter que certaines indications laissent croire que l'élévation de l'âge maximal irait, en dernière analyse, à l'encontre des intérêts à la fois de la société et du jeune contrevenant, car nous devrions alors intégrer aux services correctionnels pour les jeunes un grand nombre de personnes engagées dans de graves activités criminelles, aux besoins desquelles les services correctionnels pour les adultes seraient aptes à répondre.

Enfin, je voudrais vous signaler l'énorme fardeau financier que l'établissement de l'âge maximal à dix-huit ans imposerait au Nouveau-Brunswick, fardeau qui, à mon sens, dépasse les moyens de la province. En fait, tout porte à croire que la capacité de la province à supporter les frais supplémentaires rattachés au projet de loi C-61 sera grandement réduite, compte tenu de la décision du gouvernement fédéral de réduire les paiements de transfert versés aux provinces.

Une analyse préliminaire des frais découlant de l'incidence de l'augmentation de l'âge maximal de seize à dix-huit ans indique qu'il faudrait accroître nos déboursés actuels d'environ 3 milliards de dollars chaque année pour que la province puisse respecter les dispositions du projet de loi C-61. En outre, d'après nos estimations, nous serions tenus d'aménager, à un coût en capital de quelque 8 millions de dollars, des logements pour cent autres jeunes qui seraient autrement intégrés à des centres de détention pour adultes.

Il est regrettable que le gouvernement du Canada et, en particulier, le Solliciteur général n'aient pas encore indiqué dans quelle mesure le gouvernement fédéral est disposé à aider les provinces à payer les frais supplémentaires liés à l'administration de cette loi; cette situation est d'autant plus inacceptable que les ministres des provinces ont fait maintes représentations au cours des sept dernières années pour que cette question soit réglée de façon satisfaisante.

Par conséquent, je crois qu'il m'incombe d'aviser les membres du Comité qu'il n'est pas certain que la province du Nouveau-Brunswick sera en mesure d'appliquer les dispositions de ce projet de loi, à moins qu'elle n'en ait les moyens.

De:

L'honorable Rodman Logan, c.r.  
Fredericton (N.-B.)  
Télex: 014-46230























*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of the Solicitor General:*

Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor General;  
Judge J. R. O. Archambault, Director, Policy Branch,  
Young Offenders Policy.

### *From the Department of Justice:*

Mr. Daniel C. Préfontaine, General Counsel, Policy Planning  
and Criminal Law Amendment Section.

### *Du Ministère du Solliciteur général:*

M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général;  
Juge J. R. O. Archambault, directeur, Direction des politi-  
ques, politiques des jeunes contrevenants.

### *Du Ministère de la Justice:*

M. Daniel C. Préfontaine, avocat général, Section de l'éla-  
boration de la politique et des modifications.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Thursday, June 17, 1982

Le jeudi 17 juin 1982

Issue No. 20

Fascicule n° 20

Third proceedings on:

Bill C-61, "An Act respecting  
young offenders and to repeal the  
Juvenile Delinquents Act"

Troisième fascicule concernant:

Projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes  
contrevenants, portant abrogation de la  
Loi sur les jeunes délinquants»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, 26th May, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Neiman, seconded by the Honourable Senator Godfrey, for the second reading of the Bill C-61, intituled: "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Neiman moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 26 mai  
1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Neiman, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, tendant à la deuxième lecture du Bill C-61, intitulé: «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Neiman propose, appuyé par l'honorable sénateur Godfrey, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 17, 1982  
(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:20 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Donahoe, Goldenberg, Lewis, Neiman, Rousseau and Stanbury. (9)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

*Officials from the Government of Ontario:*

Honourable N. W. Sterling, Provincial Secretary for Justice;

Mr. Robert M. McDonald, Deputy-Minister, Ministry of Community and Social Services.

The Committee considered Bill C-61, "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

The Honourable Chairman informed the Committee of the refusal of the Province of Quebec to appear before the Committee.

Mr. N. W. Sterling made an opening statement, and with the witness answered questions.

At 12:55 p.m., the Committee adjourned until 8:30 p.m., on Tuesday, June 22, 1982.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 JUIN 1982  
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 20 sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Donahoe, Goldenberg, Lewis, Neiman, Rousseau et Stanbury. (9)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

*Les hauts fonctionnaires suivants du Gouvernement de l'Ontario:*

L'honorable N. W. Sterling, secrétaire du ministère provincial de la Justice;

M. Robert M. McDonald, sous-ministre, ministère des Services sociaux et communautaires.

Le Comité étudie le projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

L'honorable président fait part au Comité du refus de la province de Québec de comparaître devant le Comité.

M. N. W. Sterling fait une déclaration préliminaire, et, avec l'aide des témoins, répond aux questions.

A 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 22 juin 1982, à 20 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 17, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-61, respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act, met this day at 11.15 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you are aware, today we have representatives from the Government of Ontario appearing before the committee, but before calling on them, I wish to advise the committee that I have received a reply from one more province, that being the province of Quebec. I shall read that reply now.

Monsieur le président,

Le premier ministre, monsieur René Lévesque, a bien reçu votre télex sur les auditions du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant le projet de loi C-61 sur les jeunes contrevenants et il me demande d'y répondre.

Comme c'est l'usage, le gouvernement du Québec ne comparaît pas devant les comités parlementaires de la Chambre des communes ou du Sénat. En effet, lorsqu'il le juge opportun, le gouvernement de la province exprime sa position directement au gouvernement fédéral sur ses politiques ou ses initiatives.

Je vous remercie néanmoins de votre invitation et vous prie de recevoir l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le télex est signé par Jean-Roch Boivin, chef de cabinet du premier ministre.

**Le sénateur Asselin:** En fait, vous nous lisez cette lettre pour nous dire qu'ils ne sont pas intéressés à comparaître devant le comité, n'est-ce pas?

**Le président:** Il me faut aviser le comité de la réponse de la province de Québec.

**Le sénateur Asselin:** Ce n'est pas un blâme que je vous adresse.

**Le président:** Mais pas du tout.

**Le sénateur Asselin:** C'est simplement pour mentionner la situation qui existe depuis un certain temps. Ils ne veulent pas comparaître devant le comité, nous n'avons donc pas à nous intéresser à leur lettre.

**Le président:** Je puis vous dire, pour votre information, que lorsque nous avons étudié un autre projet de loi il y a quelques années, j'avais obtenu la même réponse de M. Bourassa.

Appearing on behalf of the Government of Ontario are the Honourable N. W. Sterling, Provincial Secretary for Justice, who is sitting to my right, and Mr. Robert M. McDonald, Deputy Minister, Ministry of Community and Social Services. Mr. Sterling has a statement which has been distributed to members of the committee, and I shall now ask him to read that statement, summarize it, or comment on it, as he wishes.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier le projet de loi C-61 concernant les jeunes contrevenants et portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, à l'ordre. Comme vous le savez, nous accueillons aujourd'hui des représentants du Gouvernement de l'Ontario, mais avant de leur céder la parole, je voudrais dire au Comité que j'ai reçu une réponse d'une autre province, la province de Québec. Je vais maintenant lire le texte de cette réponse.

Mr. Chairman,

The Premier, Mr. René Lévesque, has received your telex regarding the meetings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs studying Bill C-61 respecting your offenders and he has asked me to answer.

According to custom, the Government of Quebec does not appear before Parliamentary Committees of the House of Commons or the Senate. Indeed, when it is considered advisable, the Government of the province transmits directly to the Federal Government its opinion on policies and initiatives.

Thank you nevertheless for your invitation; yours truly.

The telex is signed by Jean-Roch Boivin, executive assistant to the Premier.

**Senator Asselin:** As a matter of fact, you read this letter to indicate that they are not interested in appearing before the Committee, right?

**The Chairman:** I have to let the Committee know what the answer of the Province of Quebec is.

**Senator Asselin:** I am not blaming you.

**The Chairman:** Not at all.

**Senator Asselin:** I just wanted to mention a situation that has been prevailing for some time. They do not want to appear before the Committee, therefore we do not have to consider their letter.

**The Chairman:** I can tell for information that when we have studied another bill some years ago, I had received the same answer from Mr. Bourassa.

Comparaissent au nom du Gouvernement de l'Ontario l'honorable N. W. Sterling, secrétaire provincial à la Justice, à ma droite et M. Robert M. McDonald, sous-ministre, ministère des Services sociaux et communautaires. M. Sterling a préparé une déclaration qui a été distribuée aux membres du Comité et je lui demanderai maintenant de lire cette déclaration, de la résumer ou de faire ses commentaires sur le sujet.



[Text]

**Hon. N. W. Sterling, Provincial Secretary for Justice, Government of Ontario:** Mr. Chairman, first of all, I should like to express my appreciation for another opportunity for the province to express some serious concerns regarding Bill C-61. It is my hope that this brief will clarify for you some of the misgivings we have about this piece of legislation. Basically, our problem is with the imposition of the age of 18 as the maximum age under Bill C-61. Our concern relates primarily to the financial impact of this piece of legislation on the taxpayers of Ontario.

Quite frankly, Mr. Chairman, we are unhappy that, after consultations which took place over a period of 10 years or more, significant amendments were made in February of this year without further consultation with our province. These amendments will result in serious financial impact on our province.

In February, my colleague, the Honourable Frank Drea, and I appeared before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs to speak on behalf of our province. I do not think it is necessary for me to repeat in detail all of the concerns which we tried to convey at that time. I might simply point out that our main objection centred on the new maximum age of 18, and on the expected overall reduction in the quality of our juvenile justice system as a result of that change.

I might add that, prior to the February amendment, we were under the impression that the Provinces of Ontario, as well as the other provinces of Canada, would be allowed to set their own maximum age under Bill C-61. It was only at the last moment that this age was imposed upon us.

We have serious reservations about the approach that is being proposed for custody dispositions, and would prefer that the custody disposition remain, as originally tabled, with the provinces deciding the level of security necessary.

If the bill is to remain as it is—that is, that the judge must choose between open and secure custody—we are pleased that the statutory criteria for admission to secure custody have been included in the legislation. At our request, amendments were made to the bill so that, on making an order for secure custody, a judge must follow a certain set of criteria before making that decision. At least in that way justice will be even-handed across Canada, and across our province, and we will know how to judge whether custody will be secure or open.

We would have preferred that the level of custody be left up to the province after the young offender was sentenced as that would leave flexibility within the system. That does cut down on our flexibility and, therefore, will have financial impacts on us.

I want to make it clear, though, that our position has been one of general support and agreement for Bill C-61. We see many good and new things in the legislation which are long overdue, and those particularly relate to the rights of young offenders before the youth courts and their treatment by those courts in terms of preserving their rights.

[Traduction]

**L'honorable N. W. Sterling, secrétaire provincial à la Justice, gouvernement de l'Ontario:** Monsieur le président, j'aimerais d'abord vous remercier d'avoir donné à ma province une autre occasion d'exprimer certaines de ses inquiétudes graves au sujet du projet de loi C-61. J'espère que cet exposé vous permettra de mieux comprendre les réticences que nous avons au sujet de ce projet de loi. Notre problème principal est celui de l'imposition de la limite de 18 ans par le projet de loi C-61. Nous nous inquiétons d'abord des conséquences financières de ce projet de loi sur les contribuables de l'Ontario.

A vrai dire, monsieur le président, nous trouvons malheureux qu'après dix ans ou plus de consultations, des amendements importants ont été apportés au projet de loi en février sans aucune consultation avec notre province. Ces amendements entraîneront des conséquences financières importantes dans notre province.

Au mois de février, mon collègue, l'honorable Frank Drea et moi avons comparu devant le Comité permanent de la Justice et des affaires juridiques pour présenter le point de vue de notre province. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire que je répète le détail de ce qui nous préoccupait à cette époque. Je soulignerais simplement que notre objection principale portait sur la limite d'âge maximum de dix-huit ans, et sur une réduction générale prévue de la qualité de notre système de justice pour les jeunes qui résulterait de ce changement.

J'ajouterai qu'avant la modification intervenue en février, nous avions l'impression que le Gouvernement de l'Ontario de même que celui des autres provinces pourraient fixer eux-mêmes la limite d'âge en vertu du projet de loi C-61. Ce n'est qu'au dernier moment que l'on nous a imposé cette limite.

Nous ne sommes pas entièrement satisfaits de l'approche prévue dans les dispositions relatives à la garde; nous aurions préféré que ce soit les gouvernements des provinces qui, comme c'était prévu à l'origine, décident du niveau de sécurité nécessaire dans ce cas.

Si les dispositions du projet de loi ne sont pas modifiées, c'est-à-dire si le juge doit choisir entre la garde sécuritaire et la garde simple il est heureux que les critères imposés pour l'imposition de la garde sécuritaire aient été prévus dans le projet de loi. A notre demande, on a apporté les modifications au projet de loi de façon que lorsqu'il émet une ordonnance de garde sécuritaire un juge doit respecter un certain ensemble de critères avant d'en arriver à cette décision. Cette façon de procéder assurera au moins une certaine uniformité dans tout le Canada et dans toute notre province, et les juges sauront comment prendre la décision relativement au genre de garde à imposer.

Nous aurions préféré que la décision quant au choix du genre de garde soit laissée à la discrétion du Gouvernement provincial une fois la sentence imposée au jeune contrevenant, de façon à assurer une certaine flexibilité au système. Ce qui est proposé maintenant réduit notre flexibilité et entraîne des conséquences financières pour nous.

Je voudrais cependant réaffirmer qu'en général nous appuyons et nous sommes d'accord avec le projet de loi C-61. Ce projet de loi comprend plusieurs innovations bénéfiques qui auraient dû être adoptées il y a longtemps, particulièrement en ce qui a trait aux droits des jeunes contrevenants devant les

*[Text]*

Throughout the several years of negotiations and consultations that have taken place with the federal government, as I previously stated, we have maintained that our continued support must be contingent on no major new costs being imposed upon us.

If the maximum age of 16 were maintained, as it now is in our juvenile system, under this proposed legislation, we would incur approximately \$20 million more in costs, but by reason of the age being raised to 18, we will incur considerable more costs, to which I will allude later.

We are also concerned about raising the age to 18, and how that will impact on our existing programs. We are convinced that our existing programs have been extremely successful.

Let me give you an example, because this province and this country, of course, is made up of many areas, including urban and smaller areas.

This one simple example is taken from the town of Prescott. I am familiar with that small town of 5,000 people because I am privileged to represent it as part of my constituency of Carleton-Grenville. I have been told by the Prescott police that a large percentage of the town's offenders are aged 16 to 17. Under the current system, when dealing with a juvenile, let us say a 14 or 15-year old who must be placed in a secure setting, he has to be taken approximately 80 miles to the city of Kingston. This requires him to be escorted, normally by off-duty police officers, since the town cannot be without the services of an on-duty officer and, consequently, overtime payments are incurred.

These costs, which amount to approximately \$200 per trip per juvenile, will rise substantially when and if the 16 and 17-year old falls into the category and must be transported a similar distance. At the present time a 17-year old charged with perhaps breaking and entering, or some drug offence, in Prescott, could be detained at an adult detention centre at Brockville, some 10 miles from the town of Prescott. Under the new act he would have to be housed with 12-year olds, or the Province would have to find substantial funding in order to provide separate facilities for two age groups. The first alternative is really not available, since it could severely damage the care and protection provided to 12 to 15-year olds, so the Province would have no other choice but to spend millions on new facilities. I am sure you recognize that there are many, many towns such as Prescott across our country and provinces. I only use Prescott as an example.

Although we still have not pinned down in precise terms what the total financial impact of Bill C-61 might be, the preliminary figure suggests that the net increases will be quite staggering.

*[Traduction]*

tribunaux de la jeunesse et la façon dont ces tribunaux s'occupent de protéger leurs droits.

Au cours des longues années de négociations et de consultations avec le Gouvernement fédéral, nous avons, comme je l'ai dit précédemment, soutenu continuellement que notre appui constant dépendait du fait que l'on ne nous imposerait pas de nouveaux coûts additionnels.

Si la limite d'âge actuelle de seize ans était maintenue, en vertu de ce projet de législation, nos coûts additionnels se monteraient à environ 20 millions de dollars, mais si cette limite passe à dix-huit ans, nos coûts seront beaucoup plus élevés, je vous en parlerai plus tard.

Nous nous préoccupons aussi du changement de la limite d'âge et des conséquences de ce changement sur nos programmes actuels. Nous sommes convaincus que nos programmes ont connu beaucoup de succès.

Cette province et ce pays, nous le savons tous, sont constitués de plusieurs régions, dont plusieurs centres urbains et d'autres plus petits.

Voici un exemple simple impliquant la ville de Prescott. Je connais bien cette petite ville de 5,000 habitants parce que j'ai l'honneur de la représenter, étant donné qu'elle se trouve dans ma circonscription de Carleton-Grenville. La police de Prescott m'a dit qu'un bon pourcentage des contrevenants de la ville sont âgés de 16 à 17 ans. Actuellement, le jeune de 14 ou 15 ans qui doit être gardé dans un milieu sécuritaire doit être transporté à environ 80 milles de là, à Kingston. Cela implique qu'il doit y être accompagné normalement par des policiers qui ne sont pas de service, étant donné que la municipalité ne peut pas se dispenser des services d'un policier durant ses heures de travail, et il faut donc considérer le paiement du temps supplémentaire.

Ces coûts qui s'élèvent à environ \$200 par voyage et par jeune augmentent considérablement si les jeunes de 16 et 17 ans sont soumis au même régime et doivent être transportés sur une distance semblable. À l'heure actuelle, un jeune de 17 ans accusé par exemple d'introduction par effraction et ou de quelque infraction dans le domaine des drogues, pourrait être détenu dans le centre de détention pour adultes de Brockville, à quelque 10 milles de Prescott. En vertu de ce projet de loi, il devrait être gardé avec les jeunes de 12 ans, ou alors le Gouvernement provincial serait tenu de consacrer des sommes considérables afin d'aménager des installations séparées pour les deux groupes d'âges. La première possibilité n'existe pas vraiment étant donné qu'il en résulterait la possibilité de nuire de façon grave aux soins et à la protection offerts aux jeunes de 12 à 15 ans, de sorte que le Gouvernement provincial n'aurait d'autre choix que de consacrer des millions de dollars à l'aménagement de nouvelles installations. Je suis sûr que vous admettez qu'il y a beaucoup de villes comme Prescott dans ce pays et dans la province. J'ai parlé de Prescott, mais seulement à titre d'exemple.

Même si nous n'avons pas encore réussi à identifier précisément toutes les conséquences financières du projet de loi C-61, les premières estimations laissent deviner que les augmentations nettes seront assez renversantes.



[Text]

I do not believe that the administration of juvenile justice in our province will be enhanced by these substantial new expenditures. In broad terms, our analysis shows that without the recent amendments to the act the cost in constant dollars of our present juvenile justice system could increase for 12 to 15-year olds over the 1981 cost from \$60 million to approximately \$80 million. The cost for 16 and 17-year olds presently in the adult system are estimated at \$25 million. That is in our correctional system. It would be simplistic to assume that a straight transfer of moneys now allocated to the adult system for 16 and 17-year olds would be either feasible or appropriate.

We estimate that to separate 16 and 17-year olds from the adult system, and to provide a very basic standard of correctional services to them under this new act, will cost a minimum of an additional \$90 million in total.

**Senator Buckwold:** Is that an annual figure?

**Mr. Sterling:** That is an annual figure. That is operating costs.

If we were to meet what we believe to be the intent of the new act, this could rise to an operating figure of as much as \$150 million a year for the province. When this is added to the cost for the under 16-years olds, we could be facing a total cost of somewhere between \$170 million and \$240 million, as compared to the \$60 million to \$80 million spent on the Ontario juvenile system in 1980-81, and the expected increase in the younger age category due to this act in the coming year.

In addition, because of the need for new youth courts and new institutions, separate from adults, we could be faced with capital expenditures in addition to those operating expenditures that I have already mentioned, in the order of \$150 million.

It is not simply a case of transferring to the juvenile system the present number of 16 and 17-year olds now in the adult system. Various factors must, of course, enter into any projections about increased cost. The effects of changes in police practices, judicial decisions, dispositions and terms of custody must be anticipated. We believe that the net effect will result in substantially more young people being placed in custody and on probation for longer periods of time at greater public expense.

Perhaps I might expand briefly on these assumptions. First, let me put the age increase in context. There are some 15,000 12 to 15-year olds per year being charged with federal offences, and an estimated 34,000 16 and 17-year olds being charged with federal offences on a per annum basis at the present time. It has been our experience that the adult courts have tended to respond more leniently to 16 and 17-year olds as first-time offenders, and that few, relatively speaking, have been institutionalized.

[Traduction]

Je ne crois pas que ces nouvelles dépenses importantes amélioreront l'administration de la justice pour les jeunes dans notre province. Notre analyse révèle en général que même sans les amendements les plus récents, le coût en dollars constants de notre système judiciaire pour les jeunes pourrait augmenter pour la catégorie des 12 à 15 ans, en 1981, de 60 millions de dollars à environ 80 millions. Il en coûte actuellement environ 25 millions de dollars pour traiter les cas des 16 et 17 ans dans le réseau correctionnel pour adultes. Il serait plutôt simpliste de présumer qu'un simple transfert de l'argent qui est maintenant consacré par le réseau pour adultes aux 16 et 17 ans serait faisable ou opportun.

Nous estimons que le fait de séparer les 16 et 17 ans du système pour adultes et de leur fournir des services correctionnels de base tout à fait normaux en vertu de cette nouvelle loi coûtera au minimum 90 millions de dollars de plus.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce là un montant annuel?

**M. Sterling:** C'est un montant annuel. Il s'agit de coûts de fonctionnement.

Si nous voulions respecter ce que nous croyons être l'esprit du projet de loi, ces dépenses de fonctionnement pourraient s'élever à 150 millions de dollars par année pour la province. Lorsque l'on ajoute ces coûts à ceux consacrés à la catégorie des moins de 16 ans, la facture totale pour 1980-1981 pourrait atteindre entre 170 et 240 millions de dollars plutôt qu'entre 60 et 80 millions de dollars qui seraient consacrés au système de justice ontarien pour les jeunes; il faut aussi considérer l'augmentation prévue à cause de cette loi pour la catégorie des plus jeunes au cours de la prochaine année.

De plus, à cause du besoin de nouveaux tribunaux de la jeunesse et de nouvelles institutions qui soient séparées de celles consacrées aux adultes, nous pourrions avoir à faire face à des dépenses d'immobilisation de l'ordre de 150 millions de dollars qui s'ajouteraient aux dépenses d'exploitation dont j'ai déjà parlé.

Il ne s'agit pas simplement de transporter dans le système de justice juvénile les jeunes de 16 et 17 ans dont s'occupe actuellement le réseau pour adultes. Pour établir toute projection d'augmentation de coûts, il faut tenir compte de différents facteurs. Il faut prévoir les conséquences des changements dans les méthodes policières, dans les décisions judiciaires de même que dans les dispositions et dans les ordonnances relatives à la garde de ces jeunes. Nous croyons qu'il en résultera finalement une augmentation considérable du nombre d'adolescents qui seront placés sous garde ou qui feront l'objet d'une ordonnance de probation pour des périodes plus longues et à des coûts plus élevés pour le public.

Je vais vous parler un peu de ces hypothèses. D'abord, plaçons la hausse de la limite d'âge dans son contexte. Il y a actuellement quelque 15,000 jeunes de 12 à 15 ans qui sont accusés chaque année d'avoir commis une infraction à une loi fédérale et environ 34,000 jeunes de 16 à 17 ans dans la même situation. Nous savons que les tribunaux pour adultes ont eu tendance à traiter moins sévèrement les jeunes de 16 et 17 ans qui en étaient à leur première infraction, et qu'assez peu d'entre eux ont été confiés à des institutions de détention.



*[Text]*

Conversely, we can expect that many of these same 16 and 17-year olds, when appearing before the youth courts, will be seen as repeat offenders, and that judges will be inclined to impose stiffer penalties, resulting in more custody dispositions for longer periods of time. We anticipate that the number of custody dispositions for this age group may actually increase by 200 or 300 per cent.

The question which is foremost in our minds is how the changes proposed in the amendments will be funded. At the present time there are few indications, and fewer assurances from the federal government as to what kind or level of financial assistance or agreements the federal government might be prepared to offer in order to offset the major increased costs. In this regard, the Solicitor General of Canada has indicated that the level of support for the provinces will not decline from that which is currently provided. In terms of the absolute amounts involved, I hardly find this reassuring. Under Ontario's present young offenders agreement with the federal government, we received in 1980-81 just over \$15 million for services related to training schools only. This would be far short of what the requirements will be under the new federal legislation.

The Solicitor General of Canada has also indicated that it is premature for us to expect to know what sort of financial contribution will be made at this time. In our view, our federal counterparts are acting irresponsibly when they pursue passage of legislation with very serious financial implications, with little or no regard for funding arrangements. I would, therefore, like to stress that we expect some assurance from the federal government that future cost-sharing arrangements will, in fact, provide an offset for the anticipated cost increases associated with this legislation.

Mr. Chairman, this brings me to one final concern which I would like to draw to your attention. Throughout the long series of negotiations that have taken place, we have been impressed with the quality of the consultative process adopted by our federal counterparts. Many difficult and complex issues have been addressed and somehow ironed out through ongoing dialogue and the give and take of negotiation. Without this attitude among all parties, no real progress would have been possible. We find it very unfortunate, therefore, that this spirit of consultation should have broken down as the process drew to a conclusion, and that such significant amendments should have been tabled last February with no opportunity for specific provincial input. Our dissatisfaction with this about-face on the part of the federal government is compounded by the obvious insensitivity that Ottawa has shown since February towards the troubling financial implications of its action.

We believe that our existing juvenile justice system is working extremely well, given the present mix of ages and dispositions for which it is intended. We now have a tested, workable balance of programs and treatment options for juvenile offenders. We are concerned that it will be seriously threatened by

*[Traduction]*

Réciproquement, nous pouvons présumer que plusieurs de ces mêmes jeunes de 16 et 17 ans qui comparaitront devant les tribunaux de la jeunesse seront considérés comme récidivistes et que les juges auront tendance à leur imposer des pénalités plus sévères qui se traduiront par des placements sous garde plus nombreux et pour des périodes plus longues. Nous prévoyons que le nombre de jeunes de ce groupe qui seront placés sous garde pourrait augmenter de 200 ou 300 p. 100.

Le problème qui nous préoccupe le plus est celui du financement des changements proposés. Le Gouvernement fédéral nous a jusqu'à maintenant donné peu d'indices et encore moins de garanties quant à la sorte ou au montant d'aide ou au type d'accords financiers qu'il serait prêt à nous consentir pour compenser les principales augmentations de coûts. En ce sens, le Solliciteur général du Canada a déclaré que le montant d'aide aux gouvernements provinciaux ne diminuera pas par rapport à ce qui est consenti actuellement. En ce qui a trait aux montants impliqués, je ne suis pas très rassuré. En vertu de l'accord actuel sur les jeunes contrevenants intervenu entre les gouvernements fédéral et de l'Ontario, nous avons reçu pour 1980-1981 un peu plus de 15 millions de dollars d'aide en rapport avec des écoles de formation. C'est là un montant qui sera de beaucoup inférieur aux besoins qui existeront en vertu de la nouvelle loi fédérale.

Le Solliciteur général du Canada a aussi déclaré qu'il était trop tôt pour que nous nous attendions de connaître la nature de la contribution financière qui sera consentie. A notre avis, nos homologues fédéraux ne font pas preuve d'un sens des responsabilités lorsqu'ils veulent faire adopter des projets de loi à forte incidence financière sans se préoccuper, ou à peu près, d'accords de financement. En conséquence, je soulignerai fortement que nous voulons du Gouvernement fédéral des garanties que les accords à venir sur le partage des coûts prévoient une compensation réelle pour les augmentations de coûts prévues à la suite de l'adoption de ce projet de loi.

Monsieur le président, ceci m'amène à la dernière question dont j'aimerais vous entretenir. Au cours des longues négociations, nous avons énormément apprécié la qualité du processus consultatif adopté par nos homologues fédéraux. Plusieurs questions difficiles et complexes ont été étudiées et réglées grâce au dialogue continu et aux concessions réciproques auxquelles nous sommes parvenus grâce à la négociation. Sans cette attitude positive de la part de toutes les parties, il n'aurait pas été possible de faire de progrès véritables. Nous trouvons donc très malheureux que cet esprit de consultation ait été abandonné vers la fin du processus de révision et que des amendements aussi importants aient été déposés en février dernier, sans que les gouvernements provinciaux n'aient l'occasion de faire part de leurs réactions. Notre mécontentement par rapport à cette volte-face du Gouvernement fédéral s'ajoute au fait qu'Ottawa a fait bien peu de cas depuis février des conséquences financières troublantes de sa décision.

Nous croyons que notre système judiciaire pour les jeunes fonctionne très bien étant donné les catégories d'âges et de domaines auxquelles il est destiné. Nous disposons actuellement d'un ensemble équilibré et éprouvé de programmes et de choix de traitement des jeunes contrevenants qui fonctionnent.

[Text]

the influx, due to these changes, of older and more experienced offenders.

In conclusion, Mr. Chairman, I can summarize my statement very simply. It appears that the age of 18 will be forced upon us, and that to hope for a change at this stage is overly optimistic. I want to make it clear, however, that Ontario will require not only substantial lead time for implementation, but also significant financial support for our juvenile system of around \$20 million. As a result of the federal government's unilateral change in position, Ontario taxpayers will now be asked for an additional \$90 million to \$160 million. In a time of restraint, the imposition of this unrealistic standard will place tremendous financial strain not only on Ontario, but also on our country as a whole. For these reasons, Mr. Chairman, Ontario has not in the past supported the amendment, which establishes a mandatory and uniform maximum age of 18 years for young offenders, and cannot now support such an amendment and that part of Bill C-61.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Sterling. Does Mr. McDonald wish to add anything?

**Mr. Robert M. McDonald, Deputy Minister, Ministry of Community and Social Services, Government of Ontario:** No, Mr. Chairman. I am available along with Mr. Sterling to answer questions.

**Hon. Mr. Sterling:** I might add that I am expected to be back in the legislature of Ontario for my estimates at 3.30 this afternoon. I am trying to make a 1.30 flight and I do not believe my opposition members would be too pleased with me if I did not show up for my own estimates.

**The Chairman:** Perhaps we can pass the estimates for you.

**Hon. Mr. Sterling:** I am agreeable to that, Mr. Chairman.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le ministre, vous nous avez présenté un mémoire intéressant. Nous avons, depuis le début de l'étude de ce projet de loi, soit devant le Sénat ou ce comité, étudié différents angles du bill. Nous nous sommes arrêtés également aux objectifs fondamentaux du bill. Vous ne l'avez peut-être pas souligné—même si vous avez admis qu'il y a des changements que vous êtes satisfait de voir dans ce bill pour améliorer la situation des jeunes délinquants,—il reste un fait: Vous devez admettre que dans ce bill, il y a une nouvelle philosophie qui tend à rendre plus rentables les jeunes délinquants vis-à-vis la société. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais je suis bien convaincu que vous admettrez que cette nouvelle direction est souhaitable dans le projet de loi que nous avons actuellement devant nous.

[Traduction]

Nous nous inquiétons du fait que ce système sera affecté gravement par l'arrivée, à la suite de ces changements, de contrevenants plus âgés et plus expérimentés.

En conclusion, monsieur le président, je pourrais résumer très simplement mon exposé. Il semble que l'on nous imposera la limite d'âge de 18 ans et qu'il serait exagérément optimiste à ce stade-ci d'espérer que l'on y apporte un changement. Je voudrais exprimer clairement cependant que le Gouvernement de l'Ontario aura non seulement besoin de délais considérables pour la mise en œuvre du programme, mais aussi d'une aide financière importante pour le système judiciaire pour les jeunes, d'environ 20 millions de dollars. À la suite du changement de position unilatéral du Gouvernement fédéral, les contribuables de l'Ontario se verront imposer un fardeau additionnel de 90 à 160 millions de dollars. En cette période de contraintes budgétaires, l'imposition de cette norme irréaliste, créera un fardeau financier très grave non seulement pour le Gouvernement de l'Ontario, mais aussi pour l'ensemble du pays. Pour ces raisons, monsieur le président, le Gouvernement de l'Ontario n'a pas appuyé cette modification imposant la limite d'âge maximum à 18 ans pour les jeunes contrevenants, et ce à la grandeur du pays, et ce Gouvernement ne peut encore appuyer cet amendement de même que cette partie du projet de loi C-61.

**Le président:** Merci, monsieur Sterling. M. McDonald désire-t-il ajouter quelque chose?

**M. Robert M. McDonald, sous-ministre, ministère des Services sociaux et communautaires, gouvernement de l'Ontario:** Non, monsieur le président. Je suis tout à fait disposé, tout comme M. Sterling, à répondre aux questions qui nous seront posées.

**L'honorable M. Sterling:** Puis-je ajouter que l'on s'attend à ce que je sois de retour à l'Assemblée législative de l'Ontario pour présenter mes prévisions budgétaires à 15 h. 30 cet après-midi. J'ai l'intention de prendre l'avion de 13 h. 30 et j'imagine que les membres de l'Opposition n'aimeraient pas beaucoup que je ne sois pas présent pour discuter de mes propres prévisions budgétaires.

**Le président:** Peut-être pouvons-nous adopter ces prévisions budgétaires à votre intention?

**L'honorable M. Sterling:** Je serais d'accord, monsieur le président.

**Senator Asselin:** Mr. Minister, the brief you have presented was very interesting. Since we started our study of this Bill, either before the Senate or this Committee, we have considered various aspects of the Bill. We have also studied the fundamental objectives of the Bill. Even though you have agreed to the fact that you are satisfied with some of the changes brought about by this Bill in order to make the situation of the young offenders better, you have not stressed the following fact: this Bill presents a new philosophy aimed at making young offenders more responsible towards society. It may not be enough, but I am sure that you will admit that this new direction is desirable.



[Text]

J'en viens aux détails de votre mémoire, parce que vous nous avez dit que vous n'avez pas beaucoup de temps, et il faudrait que vous nous rendiez à votre Assemblée le plus tôt possible, parce que la présentation de vos prévisions budgétaires, c'est important.

Vous nous avez parlé de l'âge. Vous semblez avoir certaines objections à l'âge uniforme. La question qui me vient immédiatement à l'esprit est la suivante: Si le projet de loi n'établissait pas un âge uniforme à travers le Canada, on pourrait peut-être assister à la situation suivante: C'est que, un jeune du Québec, ou de l'Ontario, qui irait, par exemple, en Colombie-Britannique, et qui serait possiblement poursuivi en vertu de cet acte-là, serait peut-être traité différemment, si chaque province pouvait appliquer son âge maximum. C'est pour cela que nous avons plaidé pour que, à travers le Canada il y ait un âge uniforme pour tous les jeunes délinquants ou contrevenants qui doivent se présenter devant les tribunaux dans toutes les provinces du Canada. Est-ce que vous admettez que cela peut créer des difficultés vis-à-vis des jeunes qui se trouveraient dans une situation semblable?

**Hon. Mr. Sterling:** There are two ways to answer that question. You can look at it that no doubt a uniform age is desirable. Might I add that before this legislation goes into place, there are presently six provinces in Canada that have a uniform age of 16; there are two provinces with the age of 17; and there are two provinces with the age of 18. We propose that you go to a uniform age of 16.

**Senator Asselin:** You mean throughout the country?

**Hon. Mr. Sterling:** And then allow the province to lift that age above it. If you have to pick a uniform age, why not pick the uniform age where most of the systems are already running in terms of a uniform age now. It is a matter of one choice or the other in terms of how you might treat the people involved.

Our problem in this is if we had tremendous resources to do this kind of thing there would be some benefit to the 16 and 17 year-olds. It is a question of weighing social programs. How much more benefit are the 16 and 17 year-olds going to get in their province by raising the age, as opposed to what else we could do with that \$90 to \$150 million in our province? In terms of dealing with other social problems, we do not think that this would rank in that priority list. For instance, our special education bill, Bill 82, which is now being implemented across our province, costs about the same amount of money that this is going to cost. In terms of return on your investment and the good of society, we believe that that is a much better way to spend \$100 million, if that is what it is going to cost in the final analysis.

**Senator Neiman:** What is Bill 82?

**Hon. Mr. Sterling:** Bill 82 is a special education bill for the province of Ontario. It ensures that everyone in our province,

[Traduction]

Let's now get to your brief; you have told us that you do not have much time and that you have to go back to your Legislature as soon as possible because the consideration of your estimates is important.

You mentioned the age. You seem to have some objections to the age being the same everywhere. The question that comes to my mind is this one: if the Bill did not establish an age that could be the same throughout Canada, we could get into the following situation: a young person from Quebec or from Ontario going, for instance, in British Columbia, and that would be charged under this Act might be treated differently if each province could establish a maximum age. That is the reason why we have asked that throughout Canada the age be the same for all young offenders that have to show before a Tribunal in every province of Canada. Do you not agree that this situation may create difficulties for young people that would be in such a situation?

**L'honorable M. Sterling:** On peut répondre à cette question de deux façons. On peut considérer que l'établissement d'un âge est souhaitable. Pourrais-je cependant ajouter qu'avant la mise en vigueur de ce projet de loi, il y a actuellement six provinces du Canada qui ont établi l'âge uniforme à 16 ans; deux provinces où l'âge est de 17 ans, et enfin deux autres provinces où l'âge est de 18 ans. Nous proposons que vous établissiez l'âge uniforme à 16 ans.

**Le sénateur Asselin:** Vous voulez dire pour l'ensemble du pays?

**L'honorable M. Sterling:** En effet, tout en permettant ensuite au Gouvernement provincial de hausser cette limite au besoin. S'il faut choisir un âge uniforme, pourquoi ne pas choisir un âge déjà adopté par la majorité des provinces? Il s'agit de choisir comment vous allez traiter les gens impliqués.

Le problème que cela nous pose est que si nous avions des ressources énormes afin de nous lancer dans ce genre de programme, les jeunes de 16 et 17 ans en retireraient quelque chose. C'est une question d'évaluation des programmes sociaux. Quels avantages les jeunes de 16 et 17 ans trouveraient-ils à la hausse de la limite d'âge et qu'est-ce que nous pourrions faire d'autre avec la somme de 90 à 150 millions de dollars? Quand on parle d'autres problèmes sociaux, nous ne pensons pas que celui-là se classerait très haut dans l'ordre des priorités. Prenez par exemple notre projet de loi sur l'éducation spécialisée, le projet de loi 82 qui est actuellement mis en vigueur dans l'ensemble de la province; nous y consacrons environ le même montant que pour ce programme. Quand on parle de rendement d'un investissement et du bien de la société, nous croyons que ces 100 millions de dollars sont beaucoup mieux placés si c'est là finalement ce que ce programme coûtera.

**Le sénateur Neiman:** Quel est ce projet de loi 82?

**L'honorable M. Sterling:** Le projet de loi 82 est un projet de loi sur l'éducation spécialisée de la province de l'Ontario. Il



[Text]

regardless of their handicap or their exceptional ability, will have an opportunity to receive an education which will meet their needs. Therefore, it requires a more independent and individual approach to education, which is a very costly process. I compared that because of the comparison in terms of costs of these two kinds of social programs. Mr. McDonald could probably refer to another kind of program where we could probably use that kind of money and achieve better results.

**Mr. McDonald:** Mr. Chairman, the spending of large sums of money for younger children in childrens' mental health and education prior to the age of 12 will be more of a preventive measure in helping younger children not to become offenders in the long run. It is a matter of where you really put the money and at what stage and at what age. We feel that more money should be spent on under 12 down to pre-school age in the childrens' mental health and education scheme than in sprucing up the system at 16 or 17 which has, in philosophy, reasonable aspirations but it is very costly. This is particularly the case in the province of Ontario with the large numbers of offenders that we have at that age. That is not to say that there are not offenders aged 16 or 17 who cannot be rehabilitated, but it is a priority of where one spends the money, based on the resources that we have in a constrained environment.

**Le sénateur Asselin:** En revenant au principe fondamental du bill, auquel j'ai fait allusion tout à l'heure,—lorsque vous pensez à un âge uniforme de 16 ans, est-ce que vous ne pensez pas que ce serait difficile d'appliquer ce principe, si on veut tenir les jeunes plus responsables de leurs actes vis-à-vis la société? Est-ce qu'il ne serait pas mieux d'essayer d'atteindre un âge plus élevé que 16 ans?

**Hon. Mr. Sterling:** I do not know what you mean in terms of holding them more responsible before society, either under the Young Offenders Act or within the adult system. I do not know how you draw that assumption.

**Le sénateur Asselin:** Au début, monsieur le ministre, on l'a dit au comité de la Chambre des communes, et c'est un principe reconnu, que le but premier de ce projet de loi est de rendre les jeunes plus responsables des actes qu'ils posent vis-à-vis la société. Je pense que tout le monde admet que c'est la philosophie de base de ce bill. Ce faisant, évidemment, on essaie d'avoir un âge uniforme plus élevé que 16 ans, allant plutôt vers 18 ans, pour qu'un jeune puisse juger davantage de la responsabilité qu'il aura à porter vis-à-vis les actes qu'il doit poser. C'est dans ce sens-là que je dis: Est-ce que vous ne pensez pas que si on avait un âge uniforme portant plus vers 18 ans que 16 ans, dans le projet de loi, ce serait plus juste pour le jeune qui aura à répondre de ses responsabilités?

**Hon. Mr. Sterling:** I believe the situation in Quebec is considerably different from that in the province of Ontario. In Ontario I do not believe that by moving a 16 or 17 year-old from the adult system, as we now have it, down to the juvenile system, you are in any way increasing his responsibility before

[Traduction]

prévoit que toute personne de la province, peu importe son handicap ou ses dons exceptionnels, aura accès à une éducation apte à combler ses besoins. Ce programme implique donc une approche plus indépendante et plus individuelle à l'éducation, ce qui coûte très cher. J'en ai parlé pour faire la comparaison des coûts entre ces deux sortes de programmes sociaux. M. McDonald pourrait probablement vous donner d'autres exemples de programmes où la même somme d'argent pourrait être investie tout en produisant de meilleurs résultats.

**M. McDonald:** Monsieur le président, le fait de consacrer de grandes sommes d'argent à la santé mentale et à l'éducation des jeunes enfants de moins de 12 ans constituera une mesure préventive devant aider ces enfants à ne pas devenir des contrevenants à long terme. La question est vraiment celle-ci: où allez-vous investir l'argent, à quel stade et pour quel groupe d'âge? Nous pensons devoir consacrer plus d'argent à un programme de santé mentale et d'éducation des enfants d'âge préscolaire jusqu'à moins de 12 ans plutôt que d'augmenter le budget destiné à la catégorie des 16 et 17 ans dont les attentes sont peut-être raisonnables en théorie mais coûtent très cher. Cela est particulièrement vrai dans la province de l'Ontario où nous avons un grand nombre de contrevenants de cet âge. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de contrevenants de 16 ou 17 ans qui ne peuvent être réhabilités, il s'agit de savoir où doit d'abord être dépensé l'argent dont nous disposons et qui est assez rare.

**Senator Asselin:** Coming back to the basic principle of the Bill which I have alluded to a moment ago, when you think of a uniform age of 16, don't you think that this principle would be difficult to follow in practice if one wants to hold the young persons more responsible of their actions before society? Would it not be preferable to try an age that would be older than 16?

**L'honorable M. Sterling:** Je ne comprends pas ce que vous voulez dire lorsque vous parlez de les tenir plus responsables vis-à-vis la société, que ce soit en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants ou en vertu du système juridique des adultes. Je ne comprends pas comment vous en arrivez à cette présomption.

**Senator Asselin:** At the very beginning, Mr. Minister, it has been told to the House Committee, and the principle was recognized, that the first goal of this Bill is to make the young persons more responsible of their actions before society. I believe everybody admits that this is the basic philosophy behind this Bill. In order to achieve that, we are trying to establish a uniform age higher than 16 years, closer to 18 years so that the young person can better judge of the responsibility that he will have to face on account of the actions that he poses. That is what I mean when I asked you the question: do you not think that if the uniform age was closer to 18 years than to 16 years, that provision would be more just for the young person that will have to answer of the acts posed?

**L'honorable M. Sterling:** Je pense que la situation qui prévaut au Québec diffère considérablement de celle de l'Ontario. En Ontario, je ne pense pas que le fait de transférer un jeune de 16 ou 17 ans du réseau pour adultes, ce qui existe actuellement, au réseau pour les jeunes, contribue de quelque

**[Text]**

the courts or before society, as such. Therefore in comparing that, in terms of responsibility, it may, and it does, under the Young Offenders Act, bring the 12 to 15 year-old into a more responsible setting, because it more clearly defines what his rights and obligations are in front of the court; but in terms of dealing with the 16 and 17 year-old, at least in this province, it does not make him more responsible under this act.

**Le sénateur Asselin:** Avec votre permission, monsieur le président, j'aurais peut-être une dernière question, afin de permettre à mes confrères de poser leurs propres questions.

Monsieur le ministre, nous en revenons à la question financière. Il a été question, devant ce comité, de l'objection de certaines provinces, dont la vôtre, sur les applications financières de ce projet de loi. Évidemment, dans une administration, soit fédérale, provinciale ou municipale, j'ai l'impression qu'il faut certainement poser des priorités en ce qui concerne les déboursés fiscaux. Je me demande si on doit réellement s'arrêter d'une façon sérieuse à ce que ce bill puisse coûter quelques millions de plus, soit aux provinces ou au fédéral, si on calcule l'enjeu d'aider et de protéger la jeunesse, lorsque celle-ci doit comparaître devant les tribunaux? Je crois que l'on doit créer un climat plus propice à la réhabilitation, comme un nouveau système de garderies qui va empêcher les jeunes qui sont condamnés ou qui sont déclarés par le tribunal comme devant être gardés à vue, que ce soit dans un endroit plus sain, au lieu d'être mêlés avec d'autres criminels d'habitude.

Évidemment, c'est une question de priorité financière, mais en parlant de déboursés dont les provinces auront à faire, le ministre nous a dit qu'avant que cette loi ne soit mise en application, il y aura des réunions entre les provinces et le fédéral, pour pouvoir discuter de ces déboursés additionnels que les provinces auront à faire en vertu de ce projet de loi. Est-ce que, monsieur le ministre, vous avez reçu de la part du solliciteur général, cette garantie qui semblerait vous avoir été donnée au cours de la discussion que vous avez eu avec le ministère, concernant l'application de ce projet de loi?

**Hon. Mr. Sterling:** We have had no commitment, in terms of the kind of agreement that we are going to get from the federal government to finance this piece of legislation. As I mentioned in my remarks, we were not aware of the tremendous financial impact that this was going to have on us until the amendments came in February. So basically we have been scrambling in terms of trying to get together our financial picture so that we can determine, in fact, what the costs are going to be. When you are working a system, such as we are in the province—a system of corrections and the juvenile system—you have to rely on the people who work for you, as to what they think about extending the juvenile system. Their advice to us is that it will not do that much for the 16 or 17 year-old. It will help some, because there will be tremendous resources going into it, but it will not help that much. I guess as politicians you have to look at that advice and say "If the people who are working the system are telling us that it will not do that much good, then why blow \$150 million on something from which we are not going to get much return?" We are trying to take their advice. I guess part of the problem with the dual system is where you have the jurisdiction divided

**[Traduction]**

façon à augmenter sa responsabilité devant les tribunaux ou devant la société. En conséquence, si on parle de responsabilité, la Loi sur les jeunes contrevenants accroît la responsabilité des 12 à 15 ans parce qu'elle définit plus clairement les droits et obligations du jeune devant le tribunal; mais lorsqu'il s'agit des 16 et 17 ans, du moins en Ontario, cette loi ne les rend pas plus responsables.

**Senator Asselin:** With your permission, Mr. Chairman, I would like to ask one last question in order to allow my colleagues to ask their own questions.

Mr. Minister, let us go back to the financial question. This Committee was told about the objection of certain provinces, including yours, on the financial impacts of this Bill. It is obvious that any administration, whether federal, provincial or municipal, must certainly fix priorities when dealing with fiscal expenditures. I wonder whether we should consider seriously the fact that this Bill may cost a few more millions, to the provinces or the Federal Government, if we consider the issue of helping and protecting the young persons, when they have to appear before the courts? I believe that we have to create an environment more favorable for rehabilitation, for instance a new network of care centres in order that the young persons committed to custody by the tribunal will not be detained with other old time criminals.

There is obviously a question of financial priorities, but as far as expenditures by the provinces, the Minister has told us that before the coming into force of this Bill, meetings will be held between the provinces and the Federal Government in order to discuss the supplementary expenditures by the provinces because of the Bill. Mr. Minister, did you receive from the Solicitor general the assurance that, supposedly, was given to you in the course of the discussion with the Department about the coming into force of the Bill?

**L'honorable M. Sterling:** Le Gouvernement fédéral ne s'est aucunement engagé quant à la nature de l'accord auquel il consentira relativement au financement de l'application de cette loi. Comme je l'ai dit au début, nous n'avions pas réalisé les conséquences financières importantes que le projet de loi aurait pour nous jusqu'à ce que les amendements soient présentés en février. Nous avons donc fondamentalement tenté d'assembler les éléments de notre situation financière de façon à déterminer ce qu'il nous en coûterait. Lorsque, comme nous le faisons, vous faites fonctionner un système correctionnel régulier et un autre pour les jeunes, vous devez vous fier à vos employés et à leur opinion sur l'extension du système régissant les jeunes. À leur avis, cette extension ne réussira pas à produire tellement de bien pour les jeunes de 16 et 17 ans. Il y aura quelques améliorations, à cause des ressources énormes qui y seront consacrées, mais le gain ne sera pas énorme. J'imagine qu'en tant que politiciens nous devons considérer ces conseils et nous dire que si les gens qui font fonctionner le système nous disent que les retombées ne seront pas tellement bonnes, à quoi cela servirait-il de dépenser 150 millions de dollars à un programme qui ne produira pas beaucoup. Nous



*[Text]*

between the federal and provincial governments, where we are responsible for running it and they are responsible for controlling it in terms of the legislative area.

We have not had any real commitment from the Solicitor Gen at this point in time. He has said that he will sit down and talk to us about it, but we have not had any agreement about it—and because the figures have escalated so quickly, quite frankly we are frightened. We found out only recently that in connection with our transfer payments from the federal government to the provincial government, the extra provincial funding grants, we thought we were going to lose \$290 million in the province this year. However, we found out this week that it is going to be \$490 million that we are going to lose this year. When you add something like this onto that, you can imagine what kind of problems it will cause in connection with the financial situation in our province. These things accumulate and add on to each other. This is no small item of \$1 million or \$2 million.

**Mr. McDonald:** Mr. Chairman, in Ontario, because we have under 16s, we are satisfied with the under 16 system as it is. This legislation will impose an additional \$20 million plus. The problem we have in separating the 16- and 17-year-olds from the adult system is that we would be forced to have a three-tier system.

We will have bad or old offenders, as the senator referred to, in an adult correction system. With two- and three-year sentences for 16- and 17-year-olds, plus the younger offenders, we may well have a considerable population of 16- and 17-year-olds convicted, who will be in detention until they are 19 and who will not go to an adult court.

Older offenders, who may not have committed serious offences, will have to be streamed into a separate holding place because we cannot put 13- and 14-year-olds with them. We will have a three-tier system no matter what jurisdiction of the province looks after those offenders.

The other item of the bill which causes us concern will be the increase in custody after sentencing because the judges will have seen these “children”—if you want to call them children from ages 12 until 17—six, seven, eight or nine times instead of seeing them for the first time as an offender. Therefore, we think the escalation of sentencing, whether it be nine months or three years, will be substantial.

Other jurisdictions which have increased the age from 16 to 18, found a very heavy sentencing pattern. Whether that does something in terms of priority for the young folk remains to be seen when you lock up 15-, 16- and 17-year-olds for a period up to a maximum of three years in a secure detention system.

Considerable costs will be incurred in that area. There are also some considerable costs prior to sentencing. Judges may

*[Traduction]*

tentons de profiter des conseils qu'ils nous donnent. Je pense qu'une partie du problème de ce système dualiste vient du fait que les juridictions sont partagées entre les Gouvernements fédéral et provincial alors que nous sommes chargés du fonctionnement alors que nos vis-à-vis doivent voir à la partie législative du système.

Le Solliciteur général ne s'est vraiment engagé à rien sur le sujet pour le moment. Il nous a déclaré qu'il était prêt à en discuter avec nous, mais il n'y a eu aucun accord sur le sujet; de plus, parce que les chiffres ont augmenté tellement rapidement, nous sommes franchement effrayés. Jusqu'à tout récemment, nous croyions qu'en vertu des paiements de transfert du Gouvernement fédéral au Gouvernement provincial, les subventions supplémentaires, la province perdrait quelque 290 millions de dollars cette année. Nous avons cependant découvert cette semaine que c'est bien une somme de 490 millions de dollars que nous perdrons cette année. En faisant le total, vous pouvez vous imaginer le genre de problèmes où cela entraînera la situation financière de notre province. Ces choses s'accumulent et s'additionnent l'une à l'autre. Il n'y a pas de coût minime de 1 ou 2 millions de dollars.

**M. McDonald:** Monsieur le président, le système actuellement en vigueur en Ontario prévoit que la limite d'âge est fixée à 16 ans et cela nous satisfait. Ce projet de loi nous imposera des dépenses additionnelles de 20 millions de dollars et plus. Notre problème, lorsqu'il s'agit de séparer les jeunes de 16 et 17 ans du réseau pour adultes, est que nous devrions alors établir un système à trois parties.

Nous aurons les délinquants mauvais ou vieux dont le sénateur a parlé dans le système correctionnel pour les adultes. Considérant des sentences de deux et de trois ans pour les jeunes de 16 et 17 ans, en plus des plus jeunes contrevenants, il pourrait y avoir un grand nombre de condamnés de 16 et 17 ans qui seront détenus jusqu'à ce qu'ils atteignent 19 ans et qui ne pourront être traduits devant les tribunaux pour adultes.

Les délinquants plus âgés, qui n'ont peut-être pas commis d'infraction grave, devront être détenus dans un endroit séparé parce que nous ne pouvons pas les mêler avec des jeunes de 13 et 14 ans. Nous aurons un système à trois échelons, peu importe qui dans la province s'occupe de ces contrevenants.

Un autre article du projet de loi qui nous préoccupe est celui qui entraînera l'augmentation des cas de garde après l'imposition de la sentence parce que les juges auront vu ces «enfants»—si vous voulez appeler ainsi les jeunes entre 12 et 17 ans—six, sept, huit ou neuf fois plutôt qu'une seule à titre de contrevenant. Nous pensons donc que les sentences, qu'elles soient de neuf mois ou de trois ans, augmenteront de beaucoup.

D'autres États où on a haussé la limite d'âge de 16 à 18 ans ont vécu une telle expérience pour ce qui est des sentences. Que cela ait une influence sur l'ordre des priorités en ce qui a trait au traitement des jeunes reste à voir après que l'on aura incarcéré des jeunes de 15, 16 et 17 ans pour une période maximum de trois ans dans des établissements de détention sécuritaire.

Des sommes considérables devront être dépensées dans ce domaine. Il y a aussi des coûts importants qui précèdent



[Text]

hold the child for a longer period of time while they ask for assessment. Assessments cost about \$900 each. Why should the judge not, in a priority setting, be able to ask for the best for the child? We estimate that that in Ontario alone will increase the cost by \$1 million to \$2 million.

You have to gauge in what areas the money can best be spent. We felt we should put more money not only into correctional centres and rehabilitation, but also into education and children's mental health and the like.

At the present time, the federal government's share is \$15 million out of \$60 million. We are concerned that, if the costs jump by another \$100 million, that same proportion of cost-sharing would be intolerable. There will also be a cost involved in separating the prisoners prior to trial. We must separate them from the adult court system and from the adult detention system. This means that we will have to set up 20 small detention centres across the province with 12 to 20 beds in each because we cannot put a 17-year-old, who may have committed a very serious offence, into detention with a 13-year-old.

Subsequent to that, where we are holding older offenders for a long period of time, we will have to separate them into institutions whether they are treated as adults or young offenders. That amount of \$115 million is the top amount and it could be as high as \$124 million, depending on the amount of people you hold.

We seriously want to know what type of cost-sharing will be involved.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, je remercie monsieur le ministre Sterling ainsi que M. McDonald de leurs observations pertinentes. J'espère que nos conseillers du ministère de la Justice prendront bonne note de vos observations, lorsqu'il s'agira de rédiger notre rapport au Sénat. Je vous remercie. Je retiens quelques questions pour la deuxième ronde, s'il y en a une, monsieur le président.

**Le président:** Merci sénateur Asselin.

**Senator Neiman:** From all we have heard so far, I would gather that the main and virtually the only objection that you have to the changes that have been made arise from the additional costs because of the uniformity of age provisions and the rise in the age. From what you have said, you approve of the general thrust and the philosophy of the bill, and we are pleased to hear that.

You appear to have no real objection to the secure custody provisions because, at least, there will be additional criteria that will assure some uniformity.

**Hon. Mr. Sterling:** I cannot say that we are totally satisfied. We are pleased that our objections were heard and that amendments were made in terms of criteria; that was one step.

[Traduction]

l'imposition de la sentence. Les juges peuvent faire détenir l'enfant pour une période plus longue au cours de la période d'évaluation. Les évaluations coûtent environ \$900 chacune. Puisqu'on parle de priorité, pourquoi le juge ne devrait-il pas pouvoir demander ce qu'il y a de mieux pour l'enfant? Nous évaluons l'augmentation pour l'Ontario à 1 ou 2 millions de dollars à ce chapitre.

Il faut soupeser où l'argent pourrait être dépensé au mieux. Nous avons cru que nous devions consacrer plus d'argent, non seulement dans les centres correctionnels et de réhabilitation, mais aussi dans des programmes d'éducation et de santé mentale pour les enfants et d'autres du même ordre.

A l'heure actuelle, la part du Gouvernement fédéral est de 15 millions sur un total de 60. Si les coûts augmentent encore de 100 millions de dollars, nous craignons qu'il ne nous soit impossible d'accepter un partage des coûts dans la même proportion. Il y aura aussi des coûts rattachés au fait de séparer les prisonniers avant le procès. Nous devons les séparer du système de tribunaux pour adultes et du système de détention pour adultes. Cela implique que nous devons installer 20 petits centres de détention dans l'ensemble de la province, disposant de douze à vingt lits chacun, parce qu'il nous est impossible de placer un jeune de 17 ans, qui aurait peut-être commis un crime très grave, avec un jeune de 13 ans.

Par la suite, lorsque nous détiendrons des contrevenants plus âgés pour une longue période, nous devons les séparer entre différentes institutions selon que l'on traitera comme des adultes ou comme des jeunes contrevenants. Ce montant de 115 millions de dollars est le montant supérieur, mais il pourrait s'élever jusqu'à 124 millions de dollars suivant le nombre de personnes que vous détenez.

Nous voulons vraiment savoir quelle sera la formule de partage des coûts.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, I want to thank Mr. Minister Sterling and Mr. McDonald for their most pertinent comments. I hope our advisors from the Department of Justice will remember their observations at the time of the preparation of our report to the Senate. Thank you. I still have a few questions for the second round, if there is one, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Asselin.

**Le sénateur Neiman:** Ce que j'ai entendu jusqu'à présent m'indique que la principale objection, en réalité à peu près la seule objection que vous ayez aux modifications qui ont été apportées découle des coûts additionnels entraînés par les dispositions relatives à l'uniformité de la limite d'âge et à la hausse de cette limite. Vous semblez approuver la direction générale et la philosophie du projet de loi et nous sommes heureux de vous entendre le dire.

Vous ne semblez pas avoir d'objection véritable aux dispositions relatives à la garde sécuritaire qui prévoient au moins d'autres conditions destinées à assurer une certaine uniformité.

**L'honorable M. Sterling:** Je ne peux pas dire que cela nous satisfait totalement. Nous sommes heureux que l'ont ait entendu nos objections et que l'on ait apporté des changements aux critères retenus; c'était un premier pas.

[Text]

The problem, as it now exists, is that it still does not allow us as much flexibility to move our prisoners around as we have in the adult system. In other words, we do not have as much flexibility to deal with a young offender as we do with a person over the age of 18.

**Senator Neiman:** But you can apply to the courts, as was the case heretofore, under the administration of justice procedures and indicate that you recommend that these offenders be changed to another kind of custody.

**Hon. Mr. Sterling:** In terms of justice, you cannot argue with it. What causes concern relates to additional expense.

**Senator Neiman:** Why is there more expense? Someone still has to make the decision. Knowing governments and knowing a bit about the administration of justice, I can understand that there is always delay. No matter what happens, you must go through a bureaucratic or a judicial system.

Where do you see the additional expense being incurred simply because you want to make a recommendation to change a prisoner from one area to another?

**Hon. Mr. Sterling:** You have to go back to court, and that is expensive because you need representation, a hearing and transportation. A lot of people become involved in that decision. In terms of justice, there is no argument. It is more just when you are moving from a non-secure to a secure position. When the situation is vice versa, it is not as cumbersome because there is a different mechanism.

There is cost associated with those particular movements, whereas in the adult system there is more trust put in the correction system.

**Senator Neiman:** You have thrown some pretty impressive figures at us with respect to costs, some of which are not contained in your brief. You said that you had not had a chance to do a detailed analysis. Surely you have done some kind of analysis to which you can refer us that would substantiate those figures.

**Mr. McDonald:** We will be sending to Ottawa this Friday the total details of our costing. We can also make that available to the committee if the chairman so wishes.

**Senator Neiman:** I think that would be very useful and helpful to us.

**Hon. Mr. Sterling:** Because the material was developed so late, I did not have an opportunity to include it in our formal brief.

**Senator Neiman:** Can you give us some global assessment of how you reached those figures of well over \$100 million in additional costs?

**Hon. Mr. Sterling:** I think Mr. McDonald can help you in that regard.

[Traduction]

Le problème actuel est que le régime ne nous permet pas autant de flexibilité quant au transfert des prisonniers comme cela existe dans le système correctionnel pour adultes. Autrement dit, le système ne nous laisse pas autant de flexibilité lorsqu'il s'agit d'un jeune contrevenant que lorsqu'il s'agit d'une personne âgée de plus de 18 ans.

**Le sénateur Neiman:** Comme auparavant cependant, vous pouvez faire une demande à la Cour, c'est une simple demande de nature administrative, et lui recommander un changement dans la nature de la garde du contrevenant.

**L'honorable M. Sterling:** Si on parle de justice, cela ne pose pas de problème. Ce qui en pose, ce sont les dépenses supplémentaires.

**Le sénateur Neiman:** Pourquoi cela augmente-t-il les dépenses? Il y a toujours quelqu'un qui doit prendre la décision. Avec ce que je connais des gouvernements et de l'administration de la Justice, je peux comprendre qu'il y a toujours des délais. Peu importe où vous êtes, il faut faire affaires avec le système bureaucratique ou judiciaire.

D'où viennent les dépenses additionnelles encourues simplement à la suite d'une demande de transfert d'un prisonnier?

**L'honorable M. Sterling:** C'est qu'il faut retourner devant le tribunal, et cela coûte cher parce qu'il doit y avoir représentation, audition et transport. Beaucoup de gens sont parties à cette décision. Le principe de justice est respecté, nous ne le contestons pas. Il l'est plus encore lorsqu'il s'agit d'un transfert d'un lieu non sécuritaire à un lieu sécuritaire. S'il s'agit d'un transfert dans le sens inverse, c'est moins compliqué parce que la procédure est différente.

Ces transferts coûtent de l'argent alors que dans le système pour adultes on fait plus confiance au système correctionnel.

**Le sénateur Neiman:** Vous nous avez donné des chiffres assez impressionnants en ce qui a trait aux coûts, mais certains de ces chiffres n'apparaissent pas dans votre mémoire. Vous nous avez dit que vous n'aviez pas eu le temps d'en faire une analyse détaillée. Vous avez certainement fait une certaine analyse que nous pourrions consulter pour appuyer ces chiffres.

**M. McDonald:** Dès vendredi nous enverrons à Ottawa tous les détails de notre exercice d'établissement des coûts. Nous pouvons aussi envoyer ces détails au Comité si le président le désire.

**Le sénateur Neiman:** Je pense que cela nous serait très utile.

**L'honorable M. Sterling:** C'est simplement parce que ces renseignements ont été obtenus très tard que je n'ai pas eu l'occasion d'en parler dans mon mémoire.

**Le sénateur Neiman:** Pouvez-vous nous dire en gros comment vous en êtes arrivés à ce montant de plus de 100 millions de coûts supplémentaires?

**L'honorable M. Sterling:** Je pense que M. McDonald pourra vous donner ces renseignements.



[Text]

**Mr. McDonald:** We took a look at the 12- to 15-year-olds as they sit in our system at the present time. We looked at the impact the new legislation would have on those persons, whether they are before the court prior to sentencing, during sentencing, being held in detention, on probation, et cetera. Due to the new legislation, there would be an increase of \$20 million. This deals only with the change in the legislation relative to the present population we have. There will be a longer stay of the prisoner in detention prior to trial. There will be an increase in that period of time from 10 to 15 days; another five days. When you start to cost that out by the number of arrests and by the number of people who are being detained, the cost is very substantial. Under the present system, we are assessing about 2,600 persons per year—1,100 of those being reports and 1,500 being actual assessments. The costs for these assessments can be anywhere from \$200 to \$900.

**Senator Neiman:** Are you referring to psychological assessments?

**Mr. McDonald:** Yes. Under the new legislation the judge may order a total assessment of the child, psychological, psychiatric or whatever. Our analysis of past figures indicates that the cost of the total assessment package is \$920.

**Senator Neiman:** May I interrupt for a moment. Under our present system, how many children are assessed per year?

**Mr. McDonald:** On a full assessment basis under the present system, and we assess 1,500 children per year and do approximately 1,100 cursory reports, we estimate that there will be an additional 1000 estimates.

**Senator Neiman:** Are you talking about 12 to 15 year olds?

**Mr. McDonald:** Yes.

**Senator Neiman:** Will that number go up? Do you think the government will take some arbitrary decision that more assessments will be ordered?

**Mr. McDonald:** We do not like to think that the judges are arbitrary at all. We think that when a child from 12 to 17 years old is before the judge he will use whatever is available to him to assess, in his judgement, at that given moment with all its pressure, what he must do to make a good decision with regard to the prisoner in front of him. Based on our dealings with the family court of Ontario in regard to those under 16 and considering the current atmosphere in the marketplace, we think that there will be an increase in the number of estimates by 1000 for those under 16 and by 2,300 assessments for those 16 and 17 years of age. Just looking at those assessments alone the cost is in excess of \$4 million per year.

We are not discounting the fact that this is an important avenue for the judge to arrive at his decisions, and that he is under terrible pressure every day. The judge will want to give himself time to properly assess his sentence or his decision and, thus, will probably leave the child or prisoner in detention

[Traduction]

**M. McDonald:** Nous avons considéré la situation des jeunes de 12 à 15 ans dans notre système actuel. Nous avons considéré les conséquences du nouveau projet de loi sur ces personnes, qu'elles soient devant le tribunal avant l'imposition de la sentence, à l'époque de cette imposition, qu'elles soient détenues, soumises à une ordonnance de probation, etc. A cause de ce projet de loi, il y aurait augmentation de 20 millions de dollars. Cette augmentation ne tient compte du changement de la loi qu'avec la population actuelle. Le prisonnier sera détenu plus longtemps avant son procès. Cette période passera de 10 à 15 jours, ce qui ajoute cinq jours. Calculez le nombre d'arrestations et le nombre de personnes qui sont détenues, et vous en arrivez à un coût important. A l'heure actuelle, nous évaluons environ 2,600 personnes chaque année, environ 1,100 par voie de rapports, et les 1,500 autres par voie d'évaluation régulière. Le coût de ces évaluations se situe entre \$200 et \$900.

**Le sénateur Neiman:** Est-ce que vous parlez d'évaluation psychologique?

**M. McDonald:** Oui. En vertu du projet de loi, le juge peut ordonner une évaluation complète de l'enfant, qu'elle soit psychologique, psychiatrique ou autre. Notre analyse des coûts nous démontre que le coût d'une évaluation complète est de \$920.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je vous interrompre un moment? En vertu du régime actuel, combien d'enfants sont évalués chaque année?

**M. McDonald:** Nous faisons des évaluations complètes de 1,500 enfants chaque année et environ 1,100 rapports sommaires; nous prévoyons devoir faire environ 1,000 évaluations de plus.

**Le sénateur Neiman:** Vous parlez toujours de la catégorie d'âges entre 12 et 15 ans?

**M. McDonald:** Oui.

**Le sénateur Neiman:** Ce nombre va-t-il augmenter? Croyez-vous que le Gouvernement prendra une décision arbitraire à l'effet que l'on imposera un plus grand nombre d'évaluations?

**M. McDonald:** Il nous répugne de considérer les juges comme rendant des décisions arbitraires. Nous croyons qu'en présence d'un enfant de 12 à 17 ans, le juge prendra tous les moyens qui lui sont disponibles pour évaluer à ce moment-là, et avec toutes les contraintes qui existent ce qu'il doit faire pour rendre une bonne décision relative au prisonnier qui se trouve devant lui. Considérant notre expérience devant le Tribunal de la Famille de l'Ontario avec les jeunes de moins de 16 ans et la situation générale actuelle, nous croyons qu'il y aura augmentation du nombre d'évaluations de 1,000 dans le cas des jeunes de moins de 16 ans et de 2,300 évaluations pour les jeunes de 16 et 17 ans. En comptant seulement ces évaluations, le coût est supérieur à 4 millions de dollars par année.

Nous ne nions pas le fait qu'il s'agit d'un moyen privilégié pour le juge de prendre sa décision et qu'il est soumis à des pressions terribles chaque jour. Le juge voudra se donner du temps pour évaluer convenablement ce que doit être sa sentence ou sa décision et il ordonnera donc une détention plus



[Text]

longer. The figure of 15 days is an average figure. Some of the prisoners may well be there for a longer time. We think that the judges will use the legislation to draw additional assessments, for if that were not the case, why is the assessment changed in the legislation?

**Senator Neiman:** So you do not disagree with the principle? You are merely assessing the cost at this point, are you not?

**Mr. McDonald:** I think that's true. Up until February we were looking at an evaluation of what our system held for those under 16 and what the costs would be over the next 10 years. When the amendments came in we took a very hard, long look at them and found that it could be a very serious financial situation. I do not think anyone will quarrel with whether or not one should be assessed at a price of \$900. However, one might quarrel that the \$900 might be better used for children with learning disabilities or those around the age of seven who are slightly retarded so that they will not become offenders at the ages of 16, 17 or 18. However, that is a sociological matter.

**Senator Neiman:** I think this matter is very pertinent because part of the change in the legislation is to the effect that the children from ages 7 to 11 are being taken out of the system. In terms of the cost of the administration of justice, have you estimated what will be saved by your department, or will there be any transfer of funds back and forth?

**Mr. McDonald:** In the child welfare system of Ontario, the children's aid societies generally look after those who need protection. We have analysed the costs to the children's aid societies and to the juvenile correction system, the seniors correction system, the Justice Department, the Attorney Gen and the Solicitor General Mr. Sterling indicated that the proportion of cost in the senior correction system attributable to those persons held in senior retention is about \$25 million. That money may be available, but when you consider that it is spent on the nine detention centres across the province which house adult prisoners, even if 11 to 12 per cent of the population is removed from those centres, you cannot very well saw off a quarter of the prison. It is very difficult. So that \$25 million saving attributable to those offenders will probably not be transferable. One can argue in looking at the matter pragmatically from a costing point of view, but you just cannot say that it is available.

**Senator Neiman:** I noticed in our local paper approximately a week ago a news report to the effect that juvenile delinquents are being housed in motels in the area because there are insufficient facilities to look after them. Apparently this has gone on for some time. This suggests that you have had a problem for a long time and that as a province perhaps we have not been spending enough money in dealing with juvenile

[Traduction]

longue de l'enfant ou du prisonnier. La période de 15 jours constitue simplement une moyenne. Certains prisonniers pourraient passer plus de temps à cet endroit. Nous pensons que les juges profiteront de cette nouvelle loi pour demander de nouvelles évaluations, parce que si tel n'était pas le cas, pourquoi ces dispositions de la loi auraient-elles été changées?

**Le sénateur Neiman:** Vous ne vous opposez donc pas au principe? Vous ne faites qu'en évaluer le coût d'application pour le moment, n'est-ce pas?

**M. McDonald:** Vous avez raison, je crois. Jusqu'en février, nous étudions une évaluation de ce que notre système réservait aux moins de 16 ans et de ce qu'il nous en coûterait d'ici 10 ans. Lorsque les amendements ont été proposés, nous les avons étudiés très longuement et très sérieusement pour découvrir qu'ils pourraient nous entraîner dans une situation financière très grave. Je pense bien que personne ne contestera l'opportunité d'une évaluation même au coût de \$900. Cependant, on pourrait prétendre que cette somme de \$900 servirait mieux le bien commun si on la consacrait à des enfants en difficulté d'apprentissage ou à des enfants qui ont environ sept ans et qui sont légèrement arriérés de façon à éviter qu'ils ne deviennent des contrevenants à 16, 17 ou 18 ans. Mais c'est là une question de sociologie.

**Le sénateur Neiman:** Je pense que la question est très pertinente parce que le changement apporté par le projet de loi vise à retirer du système les enfants de 7 à 11 ans. Avez-vous évalué le coût d'administration de la Justice qui sera économisé par votre Ministère ou y aura-t-il un simple transfert de fonds?

**M. McDonald:** Dans le système ontarien du bien-être social des enfants, les sociétés d'aide à l'enfance s'occupent en général de ceux qui ont besoin de protection. Nous avons analysé les coûts de ces programmes pour les sociétés d'aide à l'enfance et pour le système correctionnel pour les jeunes, pour le système correctionnel pour les adultes, pour les ministères de la Justice, du Procureur général et du Solliciteur général. M. Sterling vous disait que la proportion des coûts du régime correctionnel pour adultes imputable à ces personnes ainsi détenues est d'environ 25 millions de dollars. Cet argent est peut-être disponible, mais lorsque vous pensez qu'il est consacré à neuf centres de détention éparpillés partout dans la province et qui abritent des prisonniers adultes, même si 11 ou 12 p. 100 de la population de ces centres disparaissait, il est impossible de détacher le quart de cette prison. C'est difficile. En conséquence, les économies de 25 millions de dollars réalisables grâce à ces contrevenants ne seront probablement pas transférables. Le point serait peut-être défendable considérant les choses de façon pragmatique et le simple processus d'établissement des coûts, mais on ne peut pas dire que ces sommes soient disponibles.

**Le sénateur Neiman:** Je lisais la semaine dernière dans notre journal local que les jeunes délinquants sont logés dans des motels de la région parce qu'il n'y a pas suffisamment d'institutions carcérales pour les loger. Il semble que cette pratique a été suivie depuis quelque temps. Cela laisserait supposer que le problème existe depuis longtemps et que le Gouvernement provincial n'a peut-être pas consacré suffisamment d'argent

[Text]

niles and facilities for them. I rather that extra money has been allocated. Mr. Sterling, do you feel that this is an area that has been neglected in both our departments for some time?

**Hon. Mr. Sterling:** I think there is a need for more care in that area. I understand that there has been an allocation of 23 more beds to this area. This comes under Mr. McDonald's supervision. That factor alludes to the problem of where the 16 and 17 year olds who will probably not be held in these 23 beds will go. There is a different situation with the 13 and 14 year olds and with the 16, 17 and 18 year olds. Remember, too, that we are not just talking about the 16 and 17 year olds. Under this act, the maximum sentence is three years, so in the very extreme, which will not happen that often, there could be a 20 year old and a 12 year old in the same system together. So there is quite a range. But I do agree that we need to provide more facilities in that area, and we have committed ourselves in that regard.

**Mr. McDonald:** There will be three locations in the Ottawa area with 23 beds in total to look after difficult children that the judge may not want to send to a formal training school setting. That has been delayed by approximately six and a half months, so these beds will not be on stream until this fall. We hope that when they do come on stream it will alleviate the situation with respect to the children under 16. Also included in the department that oversees child care and child welfare is the branch dealing with children's mental health. So we try to use the system for the children's mental health branch rather than for just a secure holding or open setting. So some of those children may be transferred to the mental health stream as well.

**Senator Neiman:** When you talk about these 23 additional beds, you are really talking about the requirement for children who have mental health problems or what appear to be mental health problems, are you not?

**Mr. McDonald:** Not necessarily. When the judge looks at the child who is in front of him, he tries to arrive at the best alternative for the child. Many judges do not want to put young children in training schools, but they may be "runners", to use the terminology of the corrections people, where they have been sent to a foster home and have run away from those homes, for example, 17 times. A more secure setting must be provided. Rather than a group home, where a child may join six other children in rather an open setting, you must proceed to the next step, which incorporates a higher degree of supervision but is still an open setting. This is much more expensive, but it still is not prison, nor is it training school. Those 23 beds fall into that classification.

If a child under 16 is assessed to be in a mental health state, he is sent into a different stream. This is not a matter of simple separation from the parents or separation from a foster home;

[Traduction]

pour s'occuper des jeunes et de l'aménagement d'institutions qui leur seraient destinées. J'imagine que d'autres sommes d'argent ont été affectées ailleurs. Monsieur Sterling, croyez-vous que c'est là un domaine que les deux ministères ont négligé depuis quelque temps?

**L'honorable M. Sterling:** Je pense qu'il faudrait s'occuper davantage de ce domaine. Si je comprends bien, on a attribué 23 lits de plus à cette région. C'est là un domaine dont M. McDonald est directement responsable. Le problème est où seront logés les jeunes de 16 et 17 ans qui ne profiteront probablement pas de ces 23 places? La situation est différente selon qu'il s'agisse de jeunes de 13 et 14 ans ou de jeunes de 16, 17 et 18 ans. Rappelez-vous aussi que nous ne parlons pas seulement des jeunes de 16 et 17 ans. En vertu de ce projet de loi, la sentence maximum est de trois ans; dans des situations extrêmes, qui seront assez rares, on peut imaginer qu'un jeune de 20 ans et un autre de 12 ans seraient traités de la même façon. Il y a là tout un écart. Mais je suis d'accord, nous avons besoin de plus d'installations dans ce domaine et nous avons pris des engagements en ce sens.

**M. McDonald:** Il y aura trois endroits à Ottawa offrant 23 places en tout et où l'on pourra y placer les enfants difficiles que le juge ne veut pas envoyer à une école officielle de formation. Ce programme a été retardé d'environ six mois et demi de sorte que ces places ne seront pas disponibles avant l'automne. Nous espérons que lorsqu'elles le seront, la situation des jeunes de moins de 16 ans sera réglée. Le ministère qui s'occupe du soin des enfants et de leur bien-être comprend aussi la direction qui s'occupe de la santé mentale des enfants. Nous tentons donc d'utiliser le réseau pour les fins de la direction de la santé mentale des enfants plutôt que seulement pour la détention, qu'elle soit sécuritaire ou autre. Certains de ces enfants peuvent aussi être transférés dans le réseau des institutions de santé mentale.

**Le sénateur Nieman:** Lorsque vous parlez de ces 23 places additionnelles, vous parlez des besoins des enfants qui ont des problèmes de santé mentale ou ce qui semble être des problèmes de santé mentale, n'est-ce pas?

**M. McDonald:** Pas nécessairement. Lorsque le juge regarde l'enfant qui se trouve devant lui, il essaie de prendre la meilleure décision pour l'enfant. Plusieurs juges ne veulent pas envoyer de jeunes enfants dans des écoles de formation, mais il peut s'agir d'enfants qui s'enfuient, par exemple certains enfants qui avaient été confiés à des foyers d'accueil se sont enfuis de ces foyers jusqu'à 17 fois. Nous devons alors assurer un environnement qui soit plus sécuritaire. Plutôt qu'un foyer de groupe où un enfant peut se retrouver avec six autres enfants dans un environnement assez libre, on doit assurer une sécurité supérieure, qui implique une surveillance plus serrée, mais toujours dans un environnement de liberté. Cela coûte beaucoup plus cher, mais ce n'est pas encore une prison ni une école de formation. Ces 23 places tombent dans cette catégorie.

Si on évalue qu'un enfant de moins de 16 ans souffre d'une maladie mentale, il est dirigé vers un réseau différent d'institutions. Il ne s'agit pas simplement d'une simple séparation de



[Text]

he is sent into a mental health stream, which is totally different.

**Senator Neiman:** I thought that this newspaper report really refers to young offenders who were awaiting disposition, that is, trials.

**Mr. McDonald:** The major problem has occurred in two areas in Ontario, one of which is Ottawa, where the judges have been making decisions which resulted in the child not going into detention but into an alternative facility, and have been having difficulty in finding the most secure alternative for that child. There may well be 23 additional beds available to the judge for such children, but the problem arises when judge needs extra facilities. He may come upon a child who is assessed to be mentally incapable of going into a home, but must still be secured at some facility or another. When the system has, perhaps, 20 openings and someone wants 21, the problems begin to arise.

Therefore, the judge is put into difficulty in being faced with that sort of decision at this moment.

**Senator Bosa:** I have two very quick questions, Mr. Chairman. The argument has been made here that it is not advisable to institutionalize a 17-year-old who has committed a serious offence with a juvenile of 12 years of age. Does not the same argument hold true in terms of the 17-year-old who has committed a light crime being institutionalized with much more hardened criminals?

**Hon. Mr. Sterling:** Yes, senator, that is why we have, in our adult system, a whole series of settings. If you go out to Burritt's Rapids, which happens to be in my riding, you will find a very open kind of setting. The Rideau Regional Correctional Centre is the facility for principally young offenders who have committed minor kinds of offences. We have a whole range of settings where a young offender might be sent, right up to a federal penitentiary, of course.

**Senator Bosa:** I do not know the statistics, but is it not more likely that the 17-year-olds who commit offences would commit lighter offences than would adults?

**Hon. Mr. Sterling:** The majority of offenders or people who are causing crime in the province of Ontario, and I assume throughout Canada, are males between the ages of 16 and 24. Therefore, it is not necessarily true that a 17-year-old will do anything less heinous than will somebody who is 21 or 22 years old.

**Senator Bosa:** If the age of the young offender is raised to under 18, would a judge not be more inclined to give a more severe sentence to a repeater than that which he would receive under the present system? Has an assessment to that effect been made? Suppose a young offender is dealt with under the Young Offenders Act and is let off, since it is a first offence. Suppose he commits a second offence, and is dealt with under the adult jurisdiction, and is again let off. Would he not be more discouraged from engaging in criminal activities if he

[Traduction]

ses parents ou de son foyer d'accueil; il se retrouve dans le réseau des institutions de santé mentale qui est un réseau complètement différent.

**Le sénateur Neiman:** Je croyais que cet article de journal parlait des jeunes contrevenants qui attendaient leur procès.

**M. McDonald:** Les principaux problèmes sont survenus dans deux régions de l'Ontario, dont Ottawa, où les juges prenaient des décisions en vertu desquelles l'enfant n'était pas envoyé en détention, mais plutôt dans un autre centre et il nous a été alors difficile de trouver l'environnement qui serait le plus sécuritaire pour cet enfant. Il y aura peut-être 23 autres places mises à la disposition du juge pour ces enfants, mais le problème se présentera lorsqu'il faudra plus de 23 places. Il pourrait s'agir d'un enfant que l'on a jugé mentalement incapable de vivre dans un foyer, mais qui doit quand même être placé en sécurité dans une installation ou une autre. Lorsque l'on dispose de 20 places et que quelqu'un veut la vingt et unième, le problème se pose.

C'est donc là que le juge a des problèmes lorsque vient le temps de prendre ce genre de décision.

**Le sénateur Bosa:** Deux courtes questions, monsieur le président. On nous a dit qu'il n'était pas souhaitable de détenir ensemble un jeune de 17 ans qui a commis une infraction grave et un jeune de 12 ans. Cet argument ne tient-il pas toujours lorsqu'il s'agit d'un jeune de 17 ans qui a commis une infraction mineure et qui serait détenu avec des criminels beaucoup plus endurcis?

**L'honorable M. Sterling:** Oui, sénateur, c'est pourquoi le réseau correctionnel pour adultes dispose de toute une série d'environnements. Allez visiter l'institution de Burritt's Rapids, dans ma circonscription, vous verrez un environnement très libre. Le centre correctionnel régional Rideau est destiné principalement aux jeunes contrevenants qui ont commis des infractions mineures. Nous avons toute une gamme d'environnements où peut être envoyé le jeune contrevenant, et cela s'étend évidemment jusqu'au pénitencier fédéral.

**Le sénateur Bosa:** Je ne connais pas les statistiques sur le sujet, mais un jeune de 17 ans n'aurait-il pas tendance à commettre des infractions moins graves qu'un adulte?

**L'honorable M. Sterling:** La majorité des contrevenants ou des gens qui commettent des crimes en Ontario et, je pense bien, partout au Canada, sont des personnes de sexe masculin qui ont entre 16 et 24 ans. Il n'est donc pas nécessairement vrai qu'un jeune de 17 ans commettra des crimes moins odieux qu'une personne qui a 21 ou 22 ans.

**Le sénateur Bosa:** Si la limite d'âge des jeunes contrevenants était haussée à 18 ans, un juge ne serait-il pas porté à imposer des sentences plus sévères au récidiviste qu'en vertu du régime actuel? Est-ce que l'on a évolué cette possibilité? Supposons qu'un jeune contrevenant est jugé en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants et libéré, étant donné que c'est sa première infraction. Supposons qu'il commet une deuxième infraction, qu'il est jugé par le tribunal pour adultes et qu'il est de nouveau libéré. Le fait de se voir imposer une deuxième



[Text]

had had the second sentence under the Juvenile Offenders Act?

**Hon. Mr. Sterling:** That may be desirable, senator, but it is expensive.

**Senator Buckwold:** A good number of my questions have already been asked by Senator Asselin. Leaving aside the financial implications of the bill which affect the province of Ontario and which you have pointed out to us, do you accept the philosophical concept in its entirety?

**Hon. Mr. Sterling:** Yes.

**Senator Buckwold:** What you are really looking at, then, is money?

**Hon. Mr. Sterling:** Yes. I suppose that we would prefer a little more flexibility in procedure, but the money aspect is basically it. We think that it is about time for this thing to be brought to a conclusion. We have talked about it for long enough and a decision should now be made. Our greatest concern has been the last minute aspect, which has had tremendous financial implications.

**Senator Buckwold:** There is a lead-in period of three years. Would it be possible to extend the lead-in period in order to provide more time to negotiate additional financial assistance, should it be necessary?

**Hon. Mr. Sterling:** I do not know whether the date on which the bill will be proclaimed is contained in the bill.

**The Chairman:** No, the minister told us that it would be a lead-in period of three years.

**Senator Buckwold:** I am asking whether three years is long enough?

**Hon. Mr. Sterling:** I suppose it will depend on how much financial aid is forthcoming.

**Senator Buckwold:** I presume, however, that three years could be extended, if necessary, if you indicated financial hardship?

**The Chairman:** The minister, if I may interrupt, did say a minimum of three years.

**Mr. McDonald:** I think, Mr. Chairman, that we would like to complete the negotiation with respect to cost sharing right away. We would like at least four years for the bringing in of facilities and for the changing of the system. If the cost-sharing negotiations are carried out during the summer and fall, very little time is left for the planning and building of these facilities.

**Senator Buckwold:** In my opinion, the three-year minimum period will probably be extended for the very reasons that you have pointed out. If the bill goes through, it may become much easier in terms of the financial impact, which you say is your major consideration in opposing the bill at the present time.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, there is a date in the bill, April 1, 1985.

[Traduction]

sentence en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants ne serait-il pas plus déterminant pour l'encourager à s'éloigner du crime?

**L'honorable M. Sterling:** C'est peut-être souhaitable, sénateur, mais cela coûte cher.

**Le sénateur Buckwold:** Un bon nombre de questions que je voulais poser l'ont déjà été par le sénateur Asselin. Si nous laissons de côté les implications financières du projet de loi pour la province de l'Ontario et dont vous nous avez parlé, êtes-vous d'accord avec la philosophie globale du projet de loi?

**L'honorable M. Sterling:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Votre principale préoccupation est donc l'argent.

**L'honorable M. Sterling:** Oui. J'imagine que nous aimerions mieux qu'il y ait plus de flexibilité sur le plan de la procédure, mais l'aspect monétaire est le principal problème. Nous pensons qu'il est temps d'en finir. Nous en avons discuté assez longtemps et il est temps d'en arriver à une décision. Notre principale préoccupation a été ce changement de dernière minute qui a des implications financières importantes.

**Le sénateur Buckwold:** On a prévu une période de transition de trois ans. Serait-il possible d'allonger cette période de transition afin d'accorder à tout le monde un délai plus long pour négocier une aide financière additionnelle, au cas où cela serait nécessaire?

**L'honorable M. Sterling:** Je ne sais pas si la date de proclamation de la loi est prévue dans le projet de loi.

**Le président:** Non, le ministre nous a dit qu'il y aurait une période de transition de trois ans.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous demande si trois ans, c'est assez.

**L'honorable M. Sterling:** Je suppose que cela dépendra du montant d'aide financière dont nous pourrions disposer.

**Le sénateur Buckwold:** Je présume cependant que ce délai de trois ans pourrait être allongé au besoin si vous faites part de graves difficultés financières.

**Le président:** Si je peux me permettre, le ministre a bien parlé d'un délai minimum de trois ans.

**M. McDonald:** Je pense, monsieur le président, que nous aimerions en finir immédiatement avec les négociations sur le partage des coûts. Nous aimerions disposer d'au moins quatre ans pour l'aménagement des installations et pour le changement de régime. Si les négociations sur le partage des coûts se déroulent au cours de l'été et de l'automne, cela nous laisse bien peu de temps pour la planification et l'aménagement de ces installations.

**Le sénateur Buckwold:** À mon avis, le délai minimum de trois ans sera probablement allongé justement pour les raisons que vous nous avez exposées. Si le projet de loi est adopté, les conséquences financières qui, d'après vous, constituent la raison principale de votre opposition au projet de loi seraient peut-être plus faciles à accepter.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, le projet de loi donne une date, le 1<sup>er</sup> avril 1985.

[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, Mr. Sterling says that he has to leave in 10 minutes, so I would ask you to govern yourselves accordingly.

**Senator Lewis:** I am wondering, Mr. Chairman, how a young offender of 15 years of age is handled now? Will he be handled through your correctional system? Which department deals with him?

**Hon. Mr. Sterling:** The Ministry of Community and Social Services handles that. Corrections is a different ministry, so there is that division.

**Senator Lewis:** Under the new system, how will it be handled?

**Hon. Mr. Sterling:** Mr. McDonald says that that has not been determined yet. I know that it will fall under the Ministry of Community and Social Services. That may not be what his minister wants, I do not know, but I imagine that it will be the Ministry of Community and Social Services which handles the young offender.

**Mr. McDonald:** Mr. Chairman, the Ministry of Community and Social Services handles child welfare, corrections under 16 and children's mental health, so that under 18 would probably be included within that ministry.

**Senator Asselin:** If my memory serves me correctly, you stated in your opening remarks that the same representations were made to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Is my recollection correct?

**Hon. Mr. Sterling:** We did not make that representation then. The amendment came in in early February, and we had only one opportunity to appear before the committee. We appeared before the committee approximately a week and a half after we found out about the amendment. So, we had no idea of the financial implications then, other than we had expressed our concern in the procedure area, as well as the timing and implementation of the legislation.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I am curious about the statistics. I look at these statistics from time to time. The statistics are that there are 15,000 12 to 15-year olds being charged with federal offences, and another 34,000 16-to-17-year olds being charged with federal offences.

I should like to have a breakdown of those statistics regarding the kinds of federal offences that these young offenders are charged with.

**Hon. Mr. Sterling:** That can certainly be provided, but I do not know whether those statistics will be exacerbated by the fact that they do not reflect such offences as drinking and driving offences, which fall under provincial jurisdiction. The decision as to whether those offences will fall under the proposed legislation has not been made yet, but my guess is that they probably will. So, that being the case, the figures will be even higher than a jump from 15,000 to 45,000. The jump will probably be quite significant when one considers those provincial offences.

[Traduction]

**Le président:** Honorables Sénateurs, M. Sterling nous dit qu'il doit nous quitter dans dix minutes, je vous demanderais donc d'agir en conséquence.

**Le sénateur Lewis:** Je me demande, monsieur le président, ce qui arrive actuellement au jeune contrevenant de 15 ans. Est-ce qu'il doit passer par le réseau correctionnel? Quel ministère s'occupe de lui?

**L'honorable M. Sterling:** C'est le ministère des Services sociaux et communautaires qui s'en occupe. C'est un autre ministère qui s'occupe des services correctionnels.

**Le sénateur Lewis:** En vertu du nouveau régime, comment sera-t-il traité?

**L'honorable M. Sterling:** M. McDonald dit que cela n'a pas encore été arrêté. Je sais que c'est le ministère des Services sociaux et communautaires qui en sera chargé. Ce n'est peut-être pas ce que veut le ministre responsable, je ne sais trop, mais je pense que c'est bien le ministère des Services sociaux et communautaires qui s'occupera du jeune contrevenant.

**M. McDonald:** Monsieur le président, le ministère des Services sociaux et communautaires s'occupe du bien-être de l'enfant, du service correctionnel pour les jeunes de moins de 16 ans et de la santé mentale des enfants de sorte que le jeune de moins de 18 ans relèverait probablement de ce ministère.

**Le sénateur Asselin:** Si je ne me trompe, vous avez dit dans votre déclaration préliminaire que vous aviez fait les mêmes représentations devant le Comité permanent de la Justice et des questions juridiques. Ma mémoire a-t-elle fait défaut?

**L'honorable M. Sterling:** Nous n'en avons pas parlé à cette époque. La modification a été présentée au début de février et nous nous sommes présentés devant ce Comité une seule fois depuis. C'était environ une semaine et demie après avoir pris connaissance de l'amendement. Nous n'avions donc à l'époque aucune idée des implications financières de ces modifications, mais nous avons alors parlé de nos préoccupations en ce qui a trait à la procédure et à l'échéancier de mise en vigueur de cette loi.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, j'aimerais parler de statistiques. Je les consulte de temps à autre. Les statistiques révèlent qu'il y a 15,000 jeunes de 12 à 15 ans qui sont accusés d'avoir commis des infractions fédérales, alors que 34,000 jeunes de 16 et 17 ans qui sont accusés des mêmes infractions.

J'aimerais que vous nous fassiez une ventilation de ces statistiques quant au genre d'accusations qui sont portées contre ces jeunes contrevenants.

**L'honorable M. Sterling:** Nous pouvons certainement vous donner ces détails, mais je ne sais pas jusqu'à quel point ces statistiques seront faussées par le fait qu'elles ne tiennent pas compte des infractions comme celle de conduire en état d'ébriété qui sont de juridiction provinciale. La décision de soumettre ces infractions à cette nouvelle mesure législative n'a pas encore été prise, mais je pense bien qu'elle le sera. Si tel est le cas, ce nombre pourrait très bien passer de 15,000 à beaucoup de plus de 45,000. L'augmentation sera probable-



[Text]

**Senator Neiman:** We will have to look at the breakdown of the types of offences.

When you talked about the variety of facilities you now have for dealing with young offenders, and given the lead time and any extra time we hope you will be able to have to deal with this new legislation, do you anticipate that you will be able to utilize the facilities you now have so that the 16 and 17-year olds can be segregated from the adults? Apparently you have a variety of facilities now. Can they be moved out of what is now the adult system into this new system?

**Hon. Mr. Sterling:** I think what Mr. McDonald said was, first of all, that unfortunately our correction facilities are very popular places at this point in our history. They are well populated. Taking out of the system the 10 per cent that the 16, 17 and 18-year olds represent would not diminish the population of Burritt's Rapids to the extent that the institution would save money or could be handed over to somebody else.

**Mr. McDonald:** Plus, Mr. Chairman, there are approximately 480 16 and 17-year olds in the senior correction system at the moment. That is only 11 per cent of the population of the senior correction system. So, the minister is quite correct. We think, however, that the sentencing of the 16 and 17-year olds will double, at least, at the same time. So, we have a compounded problem with facilities in an overcrowded system already.

**Senator Neiman:** That is an assumption I hope you are wrong about.

**Hon. Mr. Sterling:** So do we.

**Senator Neiman:** I am sure we all hope you are wrong about that. We all share your concern regarding additional costs that might be incurred, but in the long run, if our philosophy is right and the thrust of the bill is right, this will save money and keep a great number of young people out of the adult system entirely.

**Hon. Mr. Sterling:** That is one point Mr. McDonald made. He says it is a social question of whether or not one could put those kinds of resources into a younger age group and obtain better results.

Our experience tells us that that will be the case. I cannot argue whether the thrust is right or wrong; I cannot argue that some of these 16 or 17-year olds will be helped by a more expensive and different system. It is a question of priority, as was mentioned, and that is within the federal jurisdiction to make that decision, and it has made that decision.

**Senator Neiman:** We will certainly do our best to urge the authorities to make as much money available to them as is possible. I, as a taxpayer in Ontario, would be happy to see

[Traduction]

ment très importante si l'on tient compte de ces infractions provinciales.

**Le sénateur Neiman:** Nous étudierons la ventilation de ces genres d'infractions.

Vous nous avez parlé des diverses installations dont vous disposez actuellement pour y garder les jeunes contrevenants; étant donné la période de transition et l'extension que nous souhaitons pour vous en vue de la mise en vigueur de cette nouvelle loi, prévoyez-vous être capables d'utiliser ces installations dont vous disposez actuellement de façon à séparer les jeunes de 16 et 17 ans des détenus adultes? Il semble que vous disposiez actuellement de toutes sortes d'installations. Peuvent-elles être transférées de ce qui est actuellement le régime carcéral pour adultes au nouveau régime?

**L'honorable M. Sterling:** Je pense que M. McDonald a déjà dit que nos institutions correctionnelles sont malheureusement des endroits très populaires à ce moment-ci de notre histoire. Elles sont très peuplées. Si on retirait les jeunes de 16, 17 et 18 ans, qui représentent 10 p. 100 de la population carcérale, cela ne diminuerait pas le nombre des occupants de Burritt's Rapids au point que cette institution pourrait économiser de l'argent ou même être transférée à une autre juridiction.

**M. McDonald:** De plus, monsieur le président, il y a actuellement environ 480 jeunes de 16 et 17 ans dans le réseau correctionnel pour adultes. Cela représente seulement 11 p. 100 de la population des institutions correctionnelles pour adultes. Le ministre a donc raison. Nous pensons cependant que les sentences imposées aux jeunes de 16 et 17 ans doubleront au moins par la même occasion. Nous aurons donc un double problème d'installations qui sont déjà surpeuplées.

**Le sénateur Neiman:** C'est là une présomption dont j'espère qu'elle sera erronée.

**L'honorable M. Sterling:** Nous l'espérons nous aussi.

**Le sénateur Neiman:** Nous l'espérons tous. Nous partageons votre préoccupation quant aux coûts additionnels possibles, mais à long terme, si notre philosophie et la tendance principale du projet de loi sont correctes, cela nous fera économiser de l'argent et permettre d'éviter à un grand nombre de jeunes de se retrouver dans les prisons d'adultes.

**L'honorable M. Sterling:** C'est là une question que M. McDonald a déjà soulevée. Il a déclaré qu'il s'agissait d'une question de nature sociale qu'il fallait régler, c'est-à-dire si nous ne devrions pas consacrer ces ressources à une catégorie dont les membres seraient plus jeunes, ce qui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats.

A partir de notre expérience, nous croyons que tel sera le cas. Je ne peux pas dire si la direction principale du projet de loi est bonne ou mauvaise; je ne peux pas contester le fait que ces jeunes de 16 et 17 ans profiteront de ce système différent et plus dispendieux. C'est là une question de choix de priorité, on l'a déjà dit et c'est au Gouvernement fédéral de prendre cette décision, ce qu'il a fait.

**Le sénateur Neiman:** Nous allons certainement tout tenter pour convaincre les autorités de libérer à leur intention autant d'argent que possible. À titre de contribuable de l'Ontario, je



[Text]

more money spent on the type of prevention you talked about, Mr. McDonald.

I think that is where the problem starts and it should be prevented.

**Senator Asselin:** Following on this discussion, Mr. Chairman, might it not be appropriate to have the minister appear before the committee in order to clarify the situation with respect to the financial situation as between the provinces and the federal government? We should try to get a clear commitment on that from the minister.

**The Chairman:** I know that the minister will be glad to appear before the committee before it arrives at its final decision.

I wish to thank Mr. Sterling and Mr. McDonald for appearing before the committee, and wish Mr. Sterling luck with his estimates.

The Committee is adjourned until next Tuesday at 8.30 p.m., at which time we will hear from the officials from the province of British Columbia.

I agreed to that time in order to accommodate the representatives from the province of British Columbia because, after all, 8.30 p.m. in Ottawa is only 5.30 p.m. in Victoria.

The committee adjourned.

[Traduction]

serais personnellement heureux de voir que l'on consacre plus d'argent à des programmes de prévention du genre de ceux dont vous nous avez parlé, monsieur McDonald.

Je pense que c'est là que le problème a son origine et qu'il devrait être évité.

**Le sénateur Asselin:** Pour faire suite à notre discussion de ce matin, monsieur le président, ne serait-il pas convenable de convoquer le ministre devant ce Comité afin qu'il nous fasse part de l'état de la situation financière qui prévaut entre les gouvernements provinciaux et fédéral? Nous devrions tenter d'obtenir du ministre qu'il s'engage clairement sur le sujet.

**Le président:** Je sais que le ministre acceptera volontiers de comparaître devant le Comité avant d'en arriver à sa décision finale.

Je désire remercier M. Sterling et M. McDonald d'avoir comparu devant le Comité et je souhaite bonne chance à M. Sterling pour ses prévisions budgétaires.

Le Comité s'ajourne à mardi prochain, à 20 h 30 alors que nous recevrons les représentants du Gouvernement de la province de Colombie-Britannique.

J'ai accepté de convoquer une séance à cette heure-là afin d'obliger les représentants du Gouvernement de la Colombie-Britannique parce que, 20 h 30 ici à Ottawa signifie simplement 17 h 30 à Victoria.

Le Comité suspend ses travaux.





















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Officials from the Government of Ontario:*

Honourable N. W. Sterling, Provincial Secretary for  
Justice;

Mr. Robert M. McDonald, Deputy-Minister, Ministry of  
Community and Social Services.

### *Hauts fonctionnaires du Gouvernement de l'Ontario:*

L'honorable N. W. Sterling, secrétaire-provincial à la  
Justice;

M. Robert M. McDonald, sous-ministre, ministère des Servi-  
ces sociaux et communautaires.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, June 22, 1982

Le mardi 22 juin 1982

Issue No. 21

Fascicule n° 21

**Fourth Proceedings on:**

Bill C-61, "An Act respecting young  
offenders and to repeal the Juvenile  
Delinquents Act"

**Quatrième fascicule concernant:**

Projet de loi C-61, «Loi sur les  
jeunes contrevenants, portant  
abrogation de la Loi sur les  
jeunes délinquants»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, May 26th, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Neiman, seconded by the Honourable Senator Godfrey, for the second reading of the Bill C-61, intituled: "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Neiman moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 26 mai 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Neiman, appuyé par l'honorable sénateur Godfrey, tendant à la deuxième lecture du Bill C-61, intitulé: «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Neiman propose, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 22, 1982  
(36)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 8:35 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Donahoe, Goldenberg, Lapointe, Neiman, and Rousseau. (7)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

*From the Ministry of the Attorney General of British Columbia:*

Mr. Bernard G. Robinson, Commissioner of Corrections;

Mr. Gary Martin, Acting Director, Policy Planning Division.

*From the Department of the Solicitor General of Canada:*

Judge J. R. O. Archambault, Director, Young Offenders Policy, Policy Branch.

The Committee considered Bill C-61, "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

Mr. Robinson made an opening statement, and with the witnesses answered questions.

At 10:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 JUIN 1982  
(36)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 8 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Donahoe, Goldenberg, Lapointe, Neiman, et Rousseau. (7)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

*Du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique:*

M. Bernard G. Robinson, commissaire aux services correctionnels;

M. Gary Martin, directeur suppléant, Section de planification de la politique;

*Du ministère du Solliciteur général du Canada:*

Le juge J. R. O. Archambault, directeur, Politique des jeunes contrevenants, Direction des politiques.

Le Comité étudie le projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

M. Robinson fait une déclaration d'ouverture et répond aux questions avec les témoins.

A 22 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 22, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-61, respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act, met this day at 8.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the committee resumes its consideration of Bill C-61, an act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act. We have before us representatives of the Government of British Columbia, Mr. Bernard Robinson, Commissioner of Corrections and Deputy Minister in the Attorney Gen's Department, and Mr. Gary Martin, Acting Director of the Policy Planning Division. They have submitted a memorandum, copies of which I believe have been distributed to the members of the committee. I will now call on Mr. Robinson to commence the presentation.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, I understood we were to hear from a Mr. Vogel as well.

**The Chairman:** I am told that Mr. Vogel, the Deputy Attorney Gen, did not come because the minister's estimates are before the legislature, Senator Asselin. Therefore, we shall excuse Mr. Vogel.

**Mr. Bernard Robinson, Deputy Minister, Attorney General's Department, Commissioner of Corrections, the Government of British Columbia:** Mr. Chairman, I would like to begin by expressing our thanks for being given the opportunity to appear before you, and also to express the regret of both the Attorney Gen, Mr. Allan Williams, and the Deputy Attorney Gen, Mr. Vogel, who are involved in defending our estimates in the house. They have promised me that they will look after my interests there today while I look after theirs here; so between us we are sharing the tasks.

Mr. Chairman, the Province of British Columbia has, for many years, supported efforts by the Government of Canada to introduce new legislation to replace the Juvenile Delinquents Act of 1908.

There has been near unanimity of agreement in our Province among members of the public and juvenile justice professionals alike that the Juvenile Delinquents Act has not kept pace with changes in social values and attitudes with respect to the control of unlawful behaviour by young people and that a fundamental revision in the philosophy of juvenile justice system is required.

Indeed, British Columbia, to the extent that it has been able to effect change, has done so. In recent years, provincial legislation was enacted and programs and policy changes introduced, which were intended to modernize the Juvenile Delinquents Act in a variety of ways.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été déposé le projet de loi C-61, Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants, se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le Comité reprend son étude du projet de loi C-61, Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants. Nous avons avec nous aujourd'hui des représentants du gouvernement de la Colombie-Britannique, en l'occurrence M. Bernard Robinson, Commissaire correctionnel et Sous-ministre au ministère du Procureur général et M. Gary Martin, Directeur adjoint de la Division de la planification des politiques, qui nous ont présenté un mémoire dont, je crois, des exemplaires ont été distribués aux membres du Comité. Je cède maintenant la parole à M. Robinson.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, je croyais que M. Vogel devait aussi comparaître.

**Le président:** Sénateur Asselin, on m'a dit que M. Vogel, Procureur général adjoint, n'est pas venu à Ottawa parce que l'Assemblée législative étudie actuellement le budget de son ministère. Nous devons par conséquent l'en excuser.

**M. Bernard Robinson, sous-ministre, ministère du Procureur général, commissaire correctionnel, Gouvernement de la Colombie-Britannique:** Monsieur le président; je tiens d'abord à vous remercier de nous donner l'occasion de comparaître aujourd'hui et de même, je tiens à vous faire part du regret à la fois du Procureur général, M. Allan Williams, et du Procureur général adjoint, M. Vogel, qui doivent défendre notre budget à la Chambre. Ils m'ont promis de veiller à mes intérêts chez nous aujourd'hui pendant que je m'occupe des leurs ici; nous nous partageons donc les tâches.

Monsieur le président, le gouvernement de la Colombie-Britannique, depuis de nombreuses années, appuie les efforts que déploie le gouvernement du Canada pour présenter une nouvelle loi portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants de 1908.

Chez nous, presque tous, qu'il s'agisse de la population en général ou des intervenants du système judiciaire, applicable aux adolescents s'accordent pour dire que la Loi sur les jeunes délinquants n'a pas su s'adapter aux changements qu'on subit les valeurs et les comportements sociaux en ce qui concerne le contrôle des délits chez les jeunes et qu'il est nécessaire de revoir en profondeur toute la philosophie qui sous-tend ce système judiciaire.

En fait, la Colombie-Britannique, dans la mesure où elle a pu apporter des modifications, s'est attachée à le faire. Dernièrement, elle a adopté une loi et des programmes afférents, elle a modifié ses politiques dans le but de moderniser la Loi sur les jeunes délinquants de diverses façons.

## [Text]

Among these reforms were: the expansion of full probation services to all court locations in the province, the introduction of community service order programs, the development of specialized residential and attendance programs, increased emphasis on the use of volunteers and community participation, and a youth containment program the purpose of which was to serve as a last resort for the small handful of youth who represent a genuine threat to the peace and security of the public and who have demonstrated an inability to respond to less intrusive forms of interventions.

The initiatives taken by our province arose from a recognition that greater emphasis needed to be placed upon the protection of the community and the accountability by young people for the consequences of their actions.

There has been some risk in this process, however, that a shift to a "justice model" in the juvenile system might be misinterpreted by some as being motivated out of punitive considerations and that abuses could arise from the informality of procedure in the juvenile court, resulting perhaps in more onerous penalties for juveniles than would be the case with adults.

As a safeguard against this possibility, the provision of legal services to juveniles was expanded, crown counsel were established to prosecute all juvenile cases, and law-trained judges were appointed to every juvenile court in the Province.

Despite the greater informality of procedure provided by the Juvenile Delinquents Act, we are assured that there is a quality of due process in the juvenile courts of British Columbia today that is unequalled elsewhere in Canada, and perhaps North America.

In addition, as a result of greater co-ordination and closer co-operation between the juvenile system and other social agencies, alternatives were found to deal with what have been referred to as juvenile "status offences," behaviours such as truancy, promiscuity and unmanageability, to the point where these matters are now being dealt with entirely by those agencies which are mandated to serve the best interests of the child.

Having recognized the problem of juvenile delinquency as a priority for the Government of British Columbia, and after having taken as many steps toward the modernization of the juvenile justice system as it seemed to be possible to do, it was both encouraging and gratifying for us to learn in the fall of 1979 that the Government of Canada, after a seemingly interminable period of consultation, was at long last taking formal steps toward bringing in new young offenders legislation.

The proposals for legislation to replace the Juvenile Delinquents Act, which were put forward by Mr. Lawrence, the Solicitor Gen at that time, appeared to incorporate many of the advances which British Columbia had made over the years, and rectified other aspects, such as the limitation of a fine to a

## [Traduction]

Entre autres réformes, mentionnons: l'amélioration de tout le service de probation dans tous les tribunaux de la province, la création de programmes d'ordonnance des services communautaires, la mise au point de programmes spécialisés créant des centres résidentiels et de fréquentation obligatoire, un recours plus fréquent au bénévolat et à la participation de la collectivité de même qu'un programme de détention des jeunes conçu pour servir de ressource ultime à la poignée d'adolescents qui constituent une menace véritable à la paix et à la sécurité du public et qui ont fait la preuve de leur incapacité à s'adapter à des formes d'intervention moins contraignantes.

Si notre province a adopté toutes ces mesures, c'est qu'elle a reconnu qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la protection de la collectivité et sur la responsabilité, chez les jeunes, des conséquences de leurs gestes.

Toutefois, en cours de route, il y a ce risque que l'adoption d'un «modèle de justice» dans le système judiciaire applicable aux adolescents soit mal interprétée par certains qui considéreront le modèle comme punitif, alléguant que des abus pourraient découler du caractère officieux de la procédure dans les tribunaux pour adolescents, faisant ainsi en sorte peut-être que des pénalités plus onéreuses soient imposées aux jeunes qu'aux adultes.

Pour nous protéger de cette éventualité, la prestation de services juridiques aux adolescents a été accrue, des postes de conseillers de la Couronne ont été créés pour régler toutes les causes des adolescents et de même des juges connaissant bien la loi ont été nommés à chaque tribunal pour adolescents de la province.

En dépit du fait que la procédure prévue par la Loi sur les jeunes délinquants soit de moins en moins rigoureuse, nous sommes tout de même convaincus que dans les tribunaux pour adolescents de la Colombie-Britannique aujourd'hui, sont suivies ce qu'on appelle des voies de droit régulières d'une qualité inégalable nulle part au Canada, peut-être même en Amérique du Nord.

En outre, fruit d'une plus grande coordination et d'une collaboration plus étroite entre les intervenants du système judiciaire applicable aux adolescents et d'autres organismes sociaux, des solutions de rechange ont été trouvées pour régler ce que l'on convient d'appeler des «délits» d'adolescents, c'est-à-dire la truanderie, la promiscuité et l'indiscipline, à un point tel que ces problèmes relèvent entièrement aujourd'hui des organismes mandatés de veiller au mieux des intérêts de l'enfant.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique ayant fait du problème de la délinquance juvénile une priorité, et après avoir tenté aussi souvent que possible de moderniser le système judiciaire applicable aux adolescents nous avons été à la fois encouragés et réjouis de voir à l'automne de 1979 que le gouvernement du Canada, après une période de consultation en apparence interminable, adoptait enfin des mesures concrètes pour présenter une nouvelle loi sur les jeunes contrevenants.

Le projet de loi visant à remplacer la Loi sur les jeunes délinquants, présenté par M. Lawrence, Solliciteur général de l'époque, semblait amalgamer nombre des progrès qu'avait réalisés la Colombie-Britannique au cours des années et rectifier d'autres aspects comme par exemple la limite de vingt-



*[Text]*

maximum of twenty-five dollars, which were outside provincial jurisdiction.

In principle, British Columbia has consistently supported the philosophical objectives of the proposed new young offenders legislation, and, despite the serious concerns we will be expressing to you regarding certain aspects of Bill C-61, we are in general agreement that the object of the new statute should be to strike a reasonable balance between society's need and right to protection from unlawful behaviour, and the needs of young persons to be assisted toward maturity by adults with an understanding of and compassion for the special problems of adolescence.

Although we have indicated a general support for the thrust of Bill C-61, as the full implications of the bill have come to light through more detailed analysis and in-depth consideration of its many provisions by experts in the field, the Province of British Columbia is now of the view that the bill will have a drastically negative, and unintended effect on the operation of the juvenile justice system in the Province and it should therefore not be enacted until the appropriate changes to it are brought about.

We believe that unless these changes are made the principles of the bill will be seriously undermined and, rather than improving our ability to deal effectively with young offenders, that our capacity to do so will be more constrained than even at present.

To support the above conclusion, we would like to address some of the major points of concern regarding certain aspects of Bill C-61, all of which have, at various times been communicated to the Solicitor Gen of Canada, Mr. Kaplan, since Bill C-61 was first tabled in the House of Commons on February 16, 1981.

Until recent amendments were put forward by the Solicitor Gen of Canada to establish a uniform upper age limit under the new act at eighteen years, it had long been our assumption that the present upper age limit of seventeen years in British Columbia would be retained.

The decision to establish a uniform age at eighteen years was unexpected, arising as it did without any advance consultation with our province as to what possible effect a change from the present age might have on the administration of juvenile justice in British Columbia.

While the view that the Charter of Rights would have forced uniformity in any case, appears to be a plausible argument, the choice of age is clearly a policy question which, in the end, should be supportable on practical as well as theoretical grounds.

Several reasons have been offered for selecting eighteen years as the upper age limit. We believe, however, that these reasons are essentially founded on theoretical grounds and that practical considerations were largely ignored in the decision-making process.

*[Traduction]*

cinq dollars établie pour toute amende, compétence qui ne relevait pas de la province.

En principe, la Colombie-Britannique a toujours appuyé les objectifs théoriques du projet de loi sur les jeunes contrevenants, et malgré les profondes réserves dont nous vous ferons part à l'égard de certaines dispositions du projet de loi C-61, nous sommes, de façon générale, d'accord avec l'esprit du nouveau projet de loi qui est notamment d'établir un équilibre raisonnable entre les besoins de la société et son droit à la protection contre les criminels et les besoins des jeunes d'être aidés, dans leur cheminement vers la maturité, par des adultes qui font preuve de compréhension et de compassion pour ces problèmes particuliers de l'adolescence.

Même si nous nous sommes dits en général d'accord avec l'esprit du projet de loi C-61, au fur et à mesure que ses conséquences véritables ont fait surface grâce à des analyses détaillées et une étude en profondeur de ces nombreuses dispositions par des spécialistes, le gouvernement de la Colombie-Britannique est aujourd'hui d'avis que le projet de loi aura des répercussions délibérément négatives et imprévues sur la mise en vigueur du système judiciaire applicable aux adolescents dans la province et que par conséquent, l'adoption doit en être retardée jusqu'à ce que des modifications appropriées soient apportées.

Sans cela, nous estimons que les principes du projet de loi seront gravement minés et qu'au lieu d'améliorer nos possibilités de régler efficacement les problèmes des jeunes contrevenants, nous serons même moins en mesure de le faire qu'à présent.

Pour étayer cette conclusion, nous aimerions aborder quelques grands points de divergence concernant certains aspects du projet de loi C-61, dont tous, à des périodes différentes, ont été communiqués au Solliciteur général du Canada, M. Kaplan, depuis que le projet de loi C-61 a été déposé à la Chambre des communes le 16 février 1981.

Jusqu'à ce que des amendements soient présentés récemment par le Solliciteur général du Canada visant à fixer un âge limite uniforme aux termes du nouveau projet de loi, soit 18 ans, nous croyions depuis longtemps que l'âge limite actuel de 17 ans en Colombie-Britannique serait retenu.

Cette décision de fixer l'âge uniforme à 18 ans a été inattendue, puisqu'elle fut prise sans consultation préalable avec notre gouvernement sur les répercussions possibles de cette modification en égard au système judiciaire applicable aux adolescents en Colombie-Britannique.

Même si ceux qui soutiennent qu'aux termes de la Charte des droits il aurait fallu adopter l'uniformité dans tous les cas présentent un argument plausible, le choix d'un âge limite est de toute évidence une question politique qui, somme toute, devrait être justifiable pour des motifs tout aussi bien pratiques que théoriques.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour le choix de 18 ans comme âge limite. Toutefois, nous estimons que ces motifs sont essentiellement théoriques et que les décideurs ont pratiquement écarté toute considération pratique.

*[Text]*

You may be aware that our province, as well as other provinces and territories, was asked by the Solicitor Gen of Canada, shortly after the introduction of Bill C-61, to prepare for him estimates of the financial impact of the proposed new young offenders legislation on justice services within the province. This exercise has been a continuing one, and we will be commenting further on other dimensions of it in the course of our submission. However, with respect to the proposed age change to eighteen years, it was determined in our financial analysis that such a change would add approximately twenty million dollars to the cost of juvenile justice services in British Columbia, exclusive of capital costs for new courts, remand and custody facilities, which would add yet another twenty million dollars to the cost. That is, \$20 million in operating costs, plus a further \$20 million in capital costs.

The Solicitor General has suggested that these costs would, for the most part, be offset by the transfer of 17 year olds from the criminal justice system. On the face of it, that would seem to be a reasonable assumption to make.

What was discovered, however, is that there is very little saving or transfer of costs involved given that the over 17 age group represents a very small percentage of the adult offender population, and by moving these few numbers, which are scattered throughout a very large adult system, to a juvenile system where they will represent approximately 50 per cent of the population, there are at best marginal reductions in caseload to be found at any particular court location or correctional facility, for example.

Apart from the cost, there is a greater concern in our province regarding the selection of 18 years as the upper age limit, and this concern is shared by almost everyone who works in the juvenile justice system, as well as the public at large.

The concern relates to the mixing of older, more sophisticated offenders with younger persons who are vulnerable to the negative influences of more experienced, street-wise young criminals. When we consider that the range of youth who will be dealt with by the juvenile justice system will be from 12 to 18 years, one cannot avoid recognition of the fact that within that age range will be young people in various stages of their adolescent development, and that younger persons of 12 or 13 years of age, for instance, who are inclined to emulate the behaviour of older peers, either negatively or positively, will be even more affected than ever before by older youths.

The fear that is being expressed in our province is that, contrary to our hope, the new young offenders legislation will make it more difficult for us to deal effectively with this younger population, which has a greater likelihood of being assisted by the resources of the juvenile system, once they are exposed to older offenders, many of whom will have exhausted all of the resources of the juvenile justice system.

It has been suggested that the provisions within Bill C-61 allowing for the transfer of young persons to the ordinary courts would serve as a safety valve for dealing with this

*[Traduction]*

Vous n'êtes sans doute pas sans ignorer que le Solliciteur général du Canada, peu de temps après avoir présenté le projet de loi C-61, a demandé à notre gouvernement, tout comme à celui des autres provinces et des Territoires, de lui préparer des prévisions sur les répercussions financières du nouveau projet de loi sur les jeunes contrevenants en ce qui a trait aux services judiciaires de la province. Nous y travaillons toujours, et nous ferons des observations sur d'autres aspects de la question au cours de notre témoignage. Toutefois, en ce qui concerne l'âge de 18 ans, notre analyse financière a montré que cette modification ferait accroître approximativement de 20 millions de dollars les frais de services judiciaires applicables aux adolescents en Colombie-Britannique, exception faite des frais d'exploitation des nouveaux tribunaux, des installations de détention provisoire, c'est-à-dire encore 20 millions en frais d'exploitation plus 20 millions en investissements.

Le Solliciteur général a laissé entendre que ces frais seraient pour la plupart compensés par le transfert des causes de jeunes de 17 ans au système de justice criminelle. A première vue, cela semble une hypothèse raisonnable.

Toutefois, ce que nous avons découvert, c'est que très peu d'épargnes ou de transferts de frais seront réalisés, compte tenu du fait que le groupe d'adolescents de plus de 17 ans constitue un pourcentage infime des contrevenants adultes et qu'en transférant ces causes très peu nombreuses, disséminées de par tout le système judiciaire pour les adultes, à un système pour adolescents où ils représenteront environ 50 p. 100 de la population, dans l'ensemble, on peut compter au mieux sur une réduction marginale dans chacun des tribunaux ou des établissements correctionnels, par exemple.

Exception faite des frais, en ce qui a trait à l'âge limite fixé à 18 ans, il est une chose dont notre province s'inquiète davantage, à l'instar de presque tous les intervenants du système judiciaire applicable aux adolescents et de la population en général.

Il s'agit en fait de ce mélange de contrevenants plus vieux et plus avertis et de jeunes qui sont vulnérables aux influences négatives de jeunes criminels plus expérimentés et rompus à leur art. Quand nous voyons que des adolescents de 12 à 18 ans seront soumis au système judiciaire pour adolescents, nous ne pourrions nous empêcher de penser que parmi ceux-ci certains seront à des étapes différentes de leur adolescence et que des adolescents de 12 ou 13 ans, par exemple, qui ont tendance à imiter le comportement de leurs aînés, soit négativement, soit positivement, seront encore davantage influencés qu'auparavant par des adolescents plus vieux.

La crainte qui se manifeste chez nous, c'est que contrairement à ce que nous espérons, le nouveau projet de loi sur les jeunes contrevenants nous empêchera encore davantage de régler efficacement les problèmes de ces adolescents qui sont les plus susceptibles de puiser aux ressources du système judiciaire applicable aux adolescents, une fois qu'ils seront en contact avec des contrevenants plus vieux, dont nombre d'entre eux auront épuisé toutes les disponibilités de ce système.

Certains ont laissé entendre que les dispositions du projet de loi C-61 permettant le transfert des adolescents à des tribunaux ordinaires constitueraient une soupape de sûreté pour



*[Text]*

problem. It appears to us, however, that this suggestion undermines the basic argument of offering older offenders the advantages of the juvenile process.

Our practice in British Columbia has been to transfer youths to the ordinary courts only in the rarest of circumstances. There are fewer than 20 such successful transfers each year. We believe that, if there is any merit to having a separate body of juvenile law, that it should be largely self-sufficient, in terms of procedure as well as dispositional resources, and that a system which relies upon a transfer power as an outlet to deal with more difficult problem cases will, over time, prove itself to be bankrupt.

We would, therefore, urge that consideration be given to establishing a uniform upper age at 17 years, and suggest that it is a reasonable alternative between 16 or 18 years since it would have a lesser impact nationally than the present provision for 18 years.

With respect to the lower age of 12 years, we agree that there are very few children below this age who are presently coming into serious conflict with the law. Nevertheless, to exclude this population absolutely from possible intervention by the justice system will, we believe, in very short time, result in greater exploitation of children by predatory criminals, both juvenile and adult, than already exists today. This situation will be one which the public will simply not tolerate and, in due course, we anticipate that there will be pressure from the public to lower the age. We suggest that this problem be solved immediately by amending the Young Offenders Act in such a way as to allow for some flexibility to deal with those exceptional cases when the formal prosecution of a child under the age of 12 is clearly in the public interest.

With respect to clause 4, Alternative Measures, we object to this clause on the constitutional grounds that it intrudes into the exclusive provincial jurisdiction for the administration of justice. We are further of the view that it creates unnecessarily complex procedures relative to diversion, amounting virtually to another level of court.

We also disagree with the provision of clause 4 which states that the use of alternative measures is not a bar to proceedings under the act. This is contrary to present policy in British Columbia which is that the decision by crown counsel to divert from the court process shall be final. This policy compels careful consideration of the use of alternative measures by crown counsel in the first instance and selection of only those candidates who demonstrate a high degree of probability of successfully complying with the terms of any diversion agreement.

With respect to clause 11, Right to Counsel, and clause 56, Evidence, although we support the intent of the due process provisions of Bill C-61 as being progressive aspects of the legislation, upon closer scrutiny of the bill a grave concern arose regarding the potentially negative consequences of the combined effect of the right to counsel and evidence provi-

*[Traduction]*

régler ce problème. Toutefois, il nous semble que cette proposition ne tient pas compte de l'argument fondamental voulant que les contrevenants plus vieux puissent profiter du système judiciaire applicable aux adolescents.

Chez nous, en Colombie-Britannique, nous avons toujours eu pour principe de transférer des adolescents aux tribunaux ordinaires seulement quand la stricte nécessité de le faire s'impose. Chaque année, on compte moins de 20 transferts de ce genre. A notre avis, s'il est avantageux d'avoir un système judiciaire distinct pour les adolescents, il doit être suffisamment autonome en ce qui a trait à la procédure et aux peines, et nous sommes convaincus qu'un système qui mise sur des pouvoirs de transfert permettant de régler les problèmes les plus difficiles, avec les années, sera acculé à l'échec.

Par conséquent, nous vous prions instamment de songer à établir un âge uniforme fixé à 17 ans, entendant ainsi qu'il s'agit là d'une solution de rechange raisonnable entre 16 ou 18 ans qui aurait des répercussions moins importantes sur le plan national que la disposition actuelle fixant l'âge limite à 18 ans.

En ce qui concerne l'âge minimal de 12 ans, nous convenons que très peu d'enfants n'ayant pas atteint cet âge ont actuellement des démêlés avec la justice. Néanmoins, en soustrayant complètement cette population de l'intervention éventuelle du système judiciaire, nous laisserions aussitôt beau jeu aux criminels endurcis, tant adolescents qu'adultes, qui exploiteraient les enfants encore davantage. Le public ne tolérerait tout simplement pas cette situation et nous prévoyons qu'au moment opportun, le public exercera des pressions pour que l'âge minimal soit abaissé. Nous pensons que ce problème pourrait être réglé immédiatement si la Loi sur les jeunes contrevenants était modifiée de façon à traiter ces cas exceptionnels en usant d'une certaine souplesse lorsqu'il y va clairement de l'intérêt public de poursuivre en justice un enfant de moins de 12 ans.

Nous nous opposons à l'incorporation de l'article 4, intitulé «Mesures de rechange», pour le motif d'ordre, constitutionnel, qu'il empiète sur l'administration de la justice, qui relève exclusivement des provinces. Nous sommes également d'avis qu'il entraîne des procédures trop complexes relativement à la déjudiciarisation, c'est-à-dire pratiquement l'obligation de faire appel à un autre niveau de tribunal.

Nous nous opposons également à la disposition de l'article 4 qui indique que le recours à des mesures de rechange ne fait pas obstacle aux procédures prévues par la loi. Elle va à l'encontre de la politique actuelle de la Colombie-Britannique voulant que la décision de l'avocat de la Couronne de déjudiciariser les procédures doit être finale. Dans le premier cas, cette politique contraint l'avocat de la Couronne à étudier attentivement la nécessité de recourir à des mesures de rechange et oblige à ne choisir que les candidats qui sont les plus susceptibles de respecter les conditions de tout accord de déjudiciarisation.

En ce qui concerne l'article 11 (Droit aux services d'un avocat), et l'article 56 (Preuve), bien que nous souscrivions à l'intention des dispositions du projet de loi C-61 relatives à la procédure légale, car nous jugeons qu'elles favorisent le progrès de la mesure législative, après une étude plus approfondie du projet de loi, nous nous inquiétons énormément des conséquen-



*[Text]*

sions. Il apparaît que le droit de conseil est étendu non seulement à l'arrestation, mais aussi à la détention pour le but de l'interrogatoire. Lorsque combiné avec la clause 56 relative à l'admissibilité de la preuve, l'exigence élargie de conseil, nous le croyons, conduira à l'exploitation et à l'abus de l'acte par des personnes sophistiquées et des jeunes délinquants, compromettant ainsi le principe fondamental de l'acte qui veut que les jeunes personnes soient tenues responsables de leurs actes.

Nous recommandons que le projet de loi soit révisé, et que la formulation parallèle à celle des sections 9 et 10 de la Charte des droits et libertés soit utilisée à la place de la présente formulation difficile.

Nous croyons que l'on doit donner plus de poids aux implications pratiques de ces dispositions, qui nous font penser au spectre de la "Miranda" qui s'est produit aux États-Unis et qui a fortement ébranlé la confiance du public dans le système judiciaire américain.

En ce qui concerne la clause 23, Conditions Clause 23(2)(d) tel qu'il est lu dans le projet de loi de 1981, laisse ouverte la possibilité que des ordonnances soient rendues par le Youth Court qui obligerait des personnes ou des organismes à accepter des adolescents dans des cas où un programme est complet ou encore, où le directeur du programme refuserait, ou serait incapable, avec raison, d'offrir à un adolescent des services d'enseignement, de formation ou de loisirs.

La vagueness de la Loi sur les jeunes délinquants, dans ce cas, a causé de grandes difficultés en Colombie-Britannique.

Dans sa lettre au Procureur général du Canada en mai 25, 1981, le Procureur général a proposé que la formulation de la clause 23(2)(e) et (f) soit modifiée et suggère de substituer la formulation suivante :

"23(1)(d) que le jeune personne fréquente l'école ou tout autre lieu d'apprentissage, de formation ou de loisirs, à condition que, avant que l'ordonnance soit rendue, le directeur de l'école ou de l'établissement estime l'adolescent apte à fréquenter."

Le projet de loi a été amendé pour inclure la formulation suivante :

"23(1)(d) que le jeune personne fréquente l'école ou tout autre lieu d'apprentissage, de formation ou de loisirs, si le tribunal estime qu'il y a un programme approprié pour le jeune personne à ce lieu."

Le projet de loi ne résout pas le problème que nous avons rencontré. Il reste possible que le tribunal pour adolescents ordonne à ces derniers de suivre des programmes sans qu'il incombe clairement au tribunal d'étudier l'adéquation de l'ordonnance selon le point de vue du directeur du programme, et l'effet que cette ordonnance risque d'avoir sur d'autres adolescents qui suivent le programme.

*[Traduction]*

ces dispositions que l'effet conjugué des dispositions concernant le droit aux services d'un avocat et la preuve, risque d'entraîner. Il semble que le droit aux services d'un avocat soit applicable non seulement en cas d'arrestation, mais également en cas de mise en détention aux fins d'interrogatoire. Conjuguée à l'article 56, concernant la recevabilité de la preuve, la disposition élargie voulant qu'il faille aviser l'adolescent de son droit d'être représenté par un avocat incitera à notre avis de jeunes contrevenants expérimentés et rompus à leur art à tirer parti et à abuser de la loi, ébranlant ainsi le principe fondamental de cette dernière, voulant que les adolescents doivent être tenus pour responsables de leurs actes.

Nous recommandons que le projet de loi soit révisé et que des termes analogues à ceux qui figurent aux articles 9 et 10 de la Charte des droits et libertés soient substitués aux termes actuels du projet de loi, qui risquent de soulever des difficultés.

Il faudrait à notre avis étudier davantage les répercussions de ces dispositions, sur le plan pratique, car elles brandissent le spectre du phénomène «Miranda» qui s'est produit aux États-Unis et qui a fortement ébranlé la confiance du public dans le système judiciaire américain.

L'article 23(2)(d), figurant sous la rubrique Conditions, du projet de loi déposé le 16 février 1981, laissait entrevoir la possibilité que le tribunal pour adolescents arrête des ordonnances obligeant des personnes ou des organismes à accepter des adolescents dans des cas où un programme est complet ou encore, où le directeur du programme refuserait, ou serait incapable, avec raison, d'offrir à un adolescent des services d'enseignement, de formation ou de loisirs.

À cet égard, l'imprécision de la Loi sur les jeunes délinquants a entraîné plusieurs fois de grandes difficultés aux tribunaux de la Colombie-Britannique.

Dans sa lettre du 25 mai 1981 adressée au solliciteur général du Canada, le procureur général déclarait qu'une formulation analogue à celle qui figure aux alinéas 23(2)(e) et (f) permettrait de régler le problème et suggérait d'ajouter l'alinéa suivant :

"23(1)(d) la fréquentation de l'école ou de tout établissement d'enseignement, de formation ou de loisirs, à condition que, avant que l'ordonnance soit rendue, le directeur de l'école ou de l'établissement estime l'adolescent apte à les fréquenter."

La modification suivante a par la suite été apportée à l'alinéa 23(1)(d) du projet de loi.

"23(1)(d) la fréquentation de l'école ou de tout établissement d'enseignement, de formation ou de loisirs approprié, si le tribunal estime qu'il y a, pour l'adolescent, un programme convenable."

La modification ne règle cependant pas le problème que nous avons rencontré. Il reste possible que le tribunal pour adolescents ordonne à ces derniers de suivre des programmes sans qu'il incombe clairement au tribunal d'étudier l'adéquation de l'ordonnance selon le point de vue du directeur du programme, et l'effet que cette ordonnance risque d'avoir sur d'autres adolescents qui suivent le programme.

## [Text]

With respect to clause 23, Custody, in the development of the Youth Containment Program in British Columbia prior to 1977, British Columbia recognized the need for secure holding facilities for the limited number of juveniles in conflict with the law who do not respond to less restrictive program alternatives.

An underlying principle of the provincial legislation that was ultimately developed, was that containment should be used with great restraint, and only as a last resort.

The restrictive criteria embodied in our legislation were intended to have the effect of minimizing the number of youths committed to custody in British Columbia.

British Columbia's Correction Act provides for a number of protections against the abuse of young persons' rights generally, but with a particular view to controlling and monitoring the unnecessary use of containment.

These special protections are found in section 37 of the Correction Act, which is intended to limit admission to youths who: commit offences that would be punishable by two years imprisonment or more if they were an adult; are over fourteen years of age; and are unsuitable for inclusion in other programs operated by the Ministry of Human Resources or the Corrections Branch.

These provisions of the Correction Act have been successfully challenged on constitutional grounds and Section 37 has been effectively neutralized. British Columbia chose not to pursue a course of appeal to the Supreme Court of Canada in the hope that the proposed new federal legislation would rectify the problem.

Although the declaration of principle in Bill C-61, particularly clauses 3(1)(e) and (g) would appear to suggest that restraint is to be exercised in the use of custody, we feel that the bill is not as explicit and stringent on this point as are the provisions in our own Correction Act. Most recent amendments have not only ignored British Columbia's position, but constrict provincial authority even further by redefining custody in such a way as to limit the power of the province to transfer a youth between certain types of facilities. We believe that the decision to locate a young person in the appropriate custodial facility is, as is the case with an adult person, best left to administrative authorities who have the advantage of a first-hand knowledge of the circumstances in which a person will be held at a particular facility and are best able to assess the personal suitability of young persons for such programs.

We believe that the role of the youth court in this regard should be limited to making the fundamental decision to deny the young person his full liberty and to place him in the custody of the state. The division of custody into two categories, open and secure, will result in confusion as to the intent of such orders since the bill does not define these levels in terms

## [Traduction]

En ce qui concerne l'article 24 qui porte sur la garde des adolescents, lors de l'élaboration, avant 1977, de son Programme sur la détention des jeunes, la Colombie-Britannique a reconnu la nécessité d'aménager des installations de détention pour le nombre limité d'adolescents ayant des démêlés avec la justice qui ne peuvent se prêter à des programmes de rechange moins restrictifs.

Un principe sous-jacent à la loi provinciale qui a été finalement élaborée, c'est qu'il faudrait mettre sous garde les adolescents en exerçant beaucoup de réserve, et uniquement en dernier recours.

Les critères restrictifs incorporés dans notre loi visaient à réduire au minimum le nombre d'adolescents placés sous garde en Colombie-Britannique.

La *Correction Act* de la Colombie-Britannique prévoit un certain nombre de dispositions protégeant l'ensemble des droits des adolescents, mais elle vise surtout à refréner et à contrôler les recours inutiles au placement.

Ces mesures spéciales de protection figurent à l'article 37 de la *Correction Act*, qui vise à limiter la garde aux adolescents qui: commettent des infractions qui les rendraient passibles de deux ans ou plus d'emprisonnement s'ils étaient adultes; qui sont âgés de plus de quatorze ans; et qui ne peuvent être intégrés à d'autres programmes dirigés par le ministère des Ressources humaines ou le Service correctionnel.

Ces dispositions de la *Correction Act* ont été contestées pour des motifs d'ordre constitutionnel, de sorte que l'article 37 a été neutralisé. La Colombie-Britannique a décidé de ne pas en appeler à la Cour suprême du Canada, dans l'espoir que le nouveau projet de loi fédéral permettrait de corriger le problème.

Bien que la déclaration de principe qui figure dans le projet de loi C-61, et particulièrement les alinéas 3(1)(e) et (g), semble laisser entendre qu'il faut exercer une certaine retenue au chapitre de la garde des adolescents, nous sommes d'avis que, sur ce point, le projet de loi n'est pas aussi explicite et rigoureux que les dispositions de notre *Correction Act*. Non seulement les plus récentes modifications ne tiennent pas compte de la position de la Colombie-Britannique, mais elles empiètent encore plus sur les compétences des provinces car elles redéfinissent la garde des adolescents d'une façon qui limite le pouvoir des provinces de transférer les adolescents d'un établissement à un autre. Nous sommes d'avis que la décision de placer un adolescent dans l'établissement de détention approprié devrait être laissée, comme dans le cas d'un adulte, à la discrétion des autorités administratives, qui ont l'avantage d'être directement au fait des conditions dans lesquelles une personne sera détenue dans un établissement particulier, et sont les mieux en mesure de déterminer si les adolescents sont aptes à suivre les programmes qui leur sont destinés.

Nous croyons qu'à cet égard, le rôle du tribunal pour adolescents devrait se limiter à prendre la décision fondamentale de refuser une liberté totale à l'adolescent et de le placer sous la garde de l'État. La division des lieux de garde en deux catégories, en milieu ouvert et en milieu fermé, prêterait à confusion quant à l'intention de ces ordonnances, puisque le



## [Text]

of degrees of control over the young person, but rather by making reference to certain classes of "facilities". We suggest that such a narrow definition is singularly unimaginative and limiting, and may possibly preclude the development of custodial alternatives in the future which might not be so simply categorized. There does not appear to us to be sufficient justification for the addition of an administrative burden to the youth court in reviewing the movement of a youth from one facility or program to another. We suggest that such a procedure will have the effect of creating a backlog in the court, lead to overcrowding of custodial facilities, and create significant delays and increases in costs in dealing with youths in custody.

Clause 45 deals with the destruction of records. The provisions regarding the destruction of records are objected to first, because we believe they intrude into the administration of justice, for which the Province of British Columbia has exclusive jurisdiction, and second because of the enormous administrative costs that attach to them. What is particularly troubling about these provisions is that there appears once again to have been little thought given to the practical problems involved in implementing the objective of destroying records automatically, rather than upon application by a young person. A preliminary cost analysis of these provisions concluded that, in order to effectively comply with the requirements, an elaborate, automated information system would have to be developed which would not only link together all of those provincial agencies specified in the bill as having a right to maintain records, but those in all other jurisdictions throughout Canada as well.

It was initially estimated that a provincial system would cost British Columbia about \$2,550,000. It is clear to us that, however desirable it may be to eradicate records automatically, the cost of doing so is prohibitive and far in excess of any personal or social benefit that will accrue. We believe such eradication of records should occur and could be handled relatively economically by application. We maintain that, since this is a proper field of provincial jurisdiction, all the "maintenance and use of records" provisions should be deleted from the bill.

I come now to clause 70, which deals with agreements with the provinces. We are pleased that there will be statutory authority enabling the Government of Canada to enter into agreements with provincial governments for payments to the provinces in respect of costs incurred by the province for care of and services provided to young persons dealt with under the *Young Offenders Act*. We interpret Clause 70 of the bill as an acknowledgement by the Government of Canada of its financial responsibility for the various services and resources which the provinces will be required to provide as a result of this change in legislation.

The costs relating to the care of and services provided to young persons which are directly attributable to this bill are

## [Traduction]

projet de loi ne définit pas ces catégories en fonction du niveau de contrôle exercé sur l'adolescent, mais plutôt en faisant allusion à certaines catégories d'«établissement». Nous sommes d'avis qu'une définition aussi étroite manque singulièrement d'imagination et est trop restrictive, et qu'elle risque d'empêcher l'élaboration future de mesures de rechange qu'il ne sera peut-être pas aussi simple de catégoriser. Il nous semble peu justifié d'imposer au tribunal pour adolescents un fardeau administratif supplémentaire c'est-à-dire de devoir étudier la nécessité de déplacer un adolescent d'un établissement ou d'un programme à un autre. Nous pensons que cette procédure aura pour effet d'occasionner une accumulation de travail pour le tribunal, de surpeupler les établissements de garde et d'entraîner des retards et des augmentations considérables de dépenses au titre de la mise sous garde des adolescents.

L'article 45 porte sur la destruction des dossiers. Nous nous opposons aux dispositions concernant la destruction des dossiers parce que, d'abord, elles impiètent sur notre avis, l'administration de la justice, qui relève exclusivement de la Colombie-Britannique et, deuxièmement, à cause des frais administratifs énormes qu'elles occasionnent. Le plus inquiétant, c'est qu'il semble une fois de plus qu'on n'ait pas réfléchi aux problèmes que pose, sur le plan pratique, le projet de détruire tous les dossiers, plutôt que ceux de l'adolescent qui en fait la demande. Une analyse préliminaire des frais occasionnés par ces dispositions a permis de conclure que, afin de respecter les exigences de la loi, il faudrait élaborer un système informatisé complexe qui non seulement rassemblerait tous les organismes provinciaux qui, selon le projet de loi, ont le droit de tenir des dossiers, mais également ceux qui relèvent de tous les autres tribunaux du Canada.

D'après les estimations initiales, un système informatique coûterait environ 2 550 000 dollars à la Colombie-Britannique. Bien qu'il puisse être souhaitable de détruire tous les dossiers, il nous paraît évident que les frais qui seraient occasionnés sont trop élevés et excessifs par rapport aux avantages personnels ou sociaux qui en découleront. Nous sommes d'avis que, par mesure d'économie, la destruction des dossiers devrait être effectuée sur demande. Nous soutenons que, puisqu'il s'agit d'une sphère qui relève des provinces, toutes les dispositions concernant la «tenue et l'utilisation des dossiers» devraient être supprimées du projet de loi.

Nous passons maintenant à l'article 70, qui porte sur les accords avec les provinces. Nous sommes heureux qu'un pouvoir statutaire permettra au gouvernement du Canada de conclure avec les gouvernements provinciaux des accords prévoyant le versement de subventions au titre des dépenses qu'ils auront engagées, dans le cadre de la Loi sur les jeunes contrevenants, pour les soins et les services offerts aux adolescents. Selon nous, en adoptant l'article 70 du projet de loi, le gouvernement du Canada reconnaît qu'il a une responsabilité financière à assumer à l'égard des divers services et ressources que les provinces seront tenues de fournir à la suite de cette modification de la loi.

Les frais rattachés aux soins et aux services fournis aux adolescents qui sont directement attribuables au projet de loi



**[Text]**

substantial. Our preliminary estimates, which were submitted to the Solicitor General of Canada, indicated that there would be an increase of approximately \$60 million for all areas of justice services in British Columbia. Of this amount, \$40 million would be for operational costs and \$20 million would be for capital costs. These estimates reflect significant increases in costs for police, defence counsel, crown counsel, courts and corrections.

It concerns us that at this late stage of the legislative process, no firm proposals have been put forward regarding the kind of agreement the Government of Canada is prepared to enter into with the Province of British Columbia. It seems to us that to advance legislation without a full appreciation of the financial implications thereof and the kinds of commitments that are likely to be made is not only poor planning, but in these times amounts to fiscal irresponsibility. We are of the view that the Government of Canada may be required to delay implementation of the bill simply because adequate consideration has not been given to its very significant cost implications.

In conclusion, Mr. Chairman, we are grateful for having been invited to appear before this committee today and present, perhaps for the final time, the Province of British Columbia's official position with respect to Bill C-61. Although the tone of our presentation may appear in places to be somewhat negative, rest assured that we do genuinely believe that, in other respects, there are many improvements to be found in this bill. We would like to assure this committee that we are prepared to consult and work with the Government of Canada to rectify the issues and concerns we have discussed today. We are confident that we can work together to achieve a *Young Offenders Act* which will be supported, not only by all provincial governments across Canada, but by the many thousands of dedicated juvenile justice professionals and members of the public who have voiced their concern about this proposed legislation.

**The Chairman:** Are there any questions for Mr. Robinson?

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I have a question of definition. Mr. Robinson kept referring to the age of 18. Under the proposed legislation, the upper age bracket is defined as being under 18, which would mean 17 years, 364 days. What do you mean by age 17?

**Mr. Robinson:** We mean 16 years, 364 days, which refers to the group in the juvenile system, and those 17 years of age and up fall within the adult system. So the net effect of the bill with the current change would be to raise the age one year in British Columbia.

**[Traduction]**

sont considérables. Nos estimations préliminaires, qui ont été présentées au solliciteur général du Canada, indiquent que les frais occasionnés dans tous les secteurs des services judiciaires de la Colombie-Britannique augmentent d'environ 60 millions de dollars, dont 40 millions au titre des frais d'exploitation et 20 millions au chapitre des frais d'immobilisation. Ces estimations préviennent également des augmentations importantes des dépenses au chapitre de la force policière, des avocats de la défense, des avocats de la Couronne, des tribunaux et des centres correctionnels.

Nous sommes préoccupés par le fait que, à cette étape tardive du processus législatif, aucune proposition ferme n'a été avancée concernant le genre d'accord que le gouvernement du Canada est prêt à conclure avec la Colombie-Britannique. Il nous semble que, d'avancer des mesures législatives sans pleinement tenir compte des répercussions financières qu'elles entraînent et du genre d'engagements qui devront être pris, tient non seulement d'une planification médiocre, mais, à l'époque où nous vivons, constitue un acte d'irresponsabilité fiscale. Nous pensons que le gouvernement du Canada devra peut-être retarder l'adoption du projet de loi simplement parce que l'on n'aura pas suffisamment étudié ses répercussions financières, qui sont énormes.

Pour conclure, monsieur le président, nous vous remercions d'avoir été invités à comparaître devant le Comité et nous vous présentons, peut-être pour la dernière fois, la position officielle de la Colombie-Britannique à l'égard du projet de Loi C-61. Bien que le ton de notre exposé ait pu sembler à certains moments assez négatif, soyez assurés que nous sommes fermement convaincus que, à d'autres égards, le projet de loi renferme de nombreuses améliorations. Nous voudrions assurer le Comité que nous sommes disposés à consulter le gouvernement du Canada et à travailler avec lui afin de corriger les problèmes et de dissiper les préoccupations dont nous vous avons entretenus aujourd'hui. Nous sommes convaincus que nous pouvons travailler ensemble pour rédiger une Loi sur les jeunes contrevenants à laquelle souscriront non seulement tous les gouvernements provinciaux du Canada, mais également plusieurs milliers de professionnels et de membres du public qui s'intéressent aux procédures légales applicables aux adolescents et qui ont exprimé leurs préoccupations à l'égard du projet de loi.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser à M. Robinson?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'ai une question à poser au sujet d'une définition. M. Robinson a fait constamment allusion à l'âge de 18 ans. Dans la définition qui figure dans le projet de loi, le groupe d'âge limite se situe à 18 ans, c'est-à-dire 17 ans et 364 jours. Que voulez-vous dire par 17 ans?

**M. Robinson:** Nous voulons dire 16 ans et 364 jours, soit le groupe d'âge compris dans le système applicable aux adolescents; ceux qui sont âgés de 17 ans et plus font partie du système applicable aux adultes. Ainsi, la modification actuelle du projet de loi aura pour effet d'élever l'âge limite d'un an en Colombie-Britannique.

[Text]

**Senator Bosa:** We have had a submission from the Province of Ontario concerning the additional cost that would be incurred by that province. Their present legislation differs in age by two years from the proposed legislation. They estimate that their additional costs would be around \$100 million. Your province, with a population of less than one third of Ontario's or perhaps even 30 per cent, would incur an expense of \$60 million to accommodate the increase in the ceiling by one year. It seems to me that there is a very large discrepancy between the two provinces.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I don't think that is the case. I am not familiar with the Ontario presentation in detail, but with respect to our numbers, our evidence is that the cost of the bill, if there were no change in age to British Columbia, would be \$20 million. The change of one year results in an additional \$40 million in costs. So the total cost is \$60 million—\$20 million for the bill, if the age did not change, and \$40 million for the one year change. The \$40 million in costs is made up of \$20 million in operating costs and \$20 million in capital costs. We think our estimates are light. Does that clarify the issue?

**Senator Bosa:** Did you have some consultation with the Province of Ontario before you prepared your brief?

**Mr. Robinson:** There have been informal consultations between the provinces so that, together, we could examine how we are viewing the impacts, but we have not had an opportunity to come to firm and shared positions on this issue.

**Senator Bosa:** My final question relates to the destruction of records. Bill C-61 proposes that the records be automatically destroyed upon the juvenile reaching adulthood. You have suggested that they should be destroyed upon request. Would this not create a situation whereby the well-advised would probably request that the records be destroyed, and the people that do not have good counsel would forget to request that the records be destroyed and would remain on file for who knows how long?

**Mr. Robinson:** That might well be the case, but one could develop systems for ensuring that people are broadly advised at much less cost than the cost of developing the automated systems that we envision as necessary in order to comply with the obligations placed upon all of us to maintain records under the new act.

As we read it, the new act would place upon us obligations which we could meet only with a fully automated system, which is very expensive. We feel that the desirable social end is the one that we do not debate, but that the costs of it are not costs that can properly be borne at this point in time.

**Senator Bosa:** Assuming that you advise all the juveniles that they have a right to have their records destroyed, and assuming that they all accept your advice, would you not have

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** L'Ontario nous a présenté un exposé concernant les frais supplémentaires qui lui seraient occasionnés. Dans sa loi actuelle, la différence d'âge est de deux ans par rapport à celle qui est proposée dans le projet de loi. Les autorités de la province estiment qu'il leur en coûterait environ 100 autres millions. Votre province, avec une population de moins du tiers de celle de l'Ontario ou peut-être même de 30 p. 100, devrait déboursier 60 millions pour assumer les frais qu'entraînerait cette hausse d'une année. Il me semble que la différence entre les deux provinces est très grande.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je ne crois pas que ce soit le cas. Je ne connais pas en détail le mémoire de l'Ontario, mais en ce qui concerne nos chiffres, il est évident que l'application du projet de loi, si aucun changement d'âge n'était apporté en Colombie-Britannique, se chiffrerait à 20 millions. Le changement d'un an entraîne des débours supplémentaires de 40 millions. Il en coûtera donc 60 millions—20 millions pour l'application du projet de loi, si aucune modification n'est apportée à l'âge et 40 millions si un an est ajouté. Ces 40 millions se répartissent en 20 millions de coûts d'exploitation et 20 millions de coûts en capital. Nous estimons que nos prévisions sont modérées. Est-ce que cela éclaircit la question?

**Le sénateur Bosa:** Avez-vous consulté de quelque façon l'Ontario avant de rédiger votre mémoire?

**M. Robinson:** Des consultations non officielles ont eu lieu entre les provinces de manière à ce que nous puissions examiner ensemble nos points de vue quant aux répercussions, mais nous n'avons pas eu l'occasion de prendre fermement et conjointement position sur cette question.

**Le sénateur Bosa:** Ma dernière question concerne la destruction des dossiers. On propose, dans le projet de Loi C-61, de détruire automatiquement les dossiers lorsque l'adolescent atteint l'âge adulte. Vous avez proposé que ceux-ci soient détruits sur demande. Ne pourrait-il alors arriver que le jeune adolescent bien informé demande que ses dossiers soient détruits et que l'adolescent mal conseillé oublie de le demander et que ses dossiers soient conservés. Dieu sait combien de temps?

**M. Robinson:** Cela pourrait bien être le cas, mais on pourrait mettre au point des systèmes permettant d'assurer que la population est généralement informée à un coût de loin inférieur aux sommes qu'il faudrait consacrer à l'élaboration des systèmes automatisés que nous jugeons nécessaires pour nous acquitter des obligations qui nous sont imposées à tous par le maintien des dossiers aux termes de la nouvelle loi.

Dans sa forme actuelle, la nouvelle loi nous imposerait des obligations dont nous ne pourrions nous acquitter qu'en recourant à un système entièrement automatisé très coûteux. Nous estimons que l'objectif social souhaitable est celui dont nous ne discutons pas, mais que ses coûts ne peuvent être convenablement assumés pour l'instant.

**Le sénateur Bosa:** A supposer que vous informiez tous les adolescents qu'ils ont droit de demander que leurs dossiers soient détruits et à supposer qu'ils acceptent de suivre vos



[Text]

the same effect if you automatically had to destroy your records.

**Mr. Robinson:** One would still be doing it on application through mechanical systems, and one would not be facing the same costs or penalties if one did not succeed in developing such systems.

**Senator Lapointe:** All the provinces seem to wish to stick to the age limit applied in that province. How can you expect that they would agree to this young offenders bill? The provinces do not want to change their age limits.

**Mr. Robinson:** One recognizes the problem that the Government of Canada faces with respect to that issue. We have offered the age of 17 as a reasonable compromise between the 18-year age and the 16-year age because it is the mid-point. It is our view that this would result in less impact nationally.

**Senator Neiman:** I just want to clarify something that you have already commented upon. You mentioned the question of cost. On page 6 of your brief you talk about a cost of \$20 million, and then an additional \$20 million in capital costs. Then on page 19 you talk about \$20 million for capital costs and another \$40 million. The \$40 million would be operational costs. How do you break this down?

**Mr. Robinson:** I am sorry if we have not been clear on this point. It is the view of the Province of British Columbia that the net cost of the bill, as it is presently drafted, would be \$60 million. That \$60 million is made up of \$40 million in operating costs and \$20 million in capital costs. The total bill is \$60 million. If the age were not changed, we would expect that the total bill would be only \$20 million—that is, only \$20 million of the \$60 million.

**Senator Neiman:** I see.

**Mr. Robinson:** I hope I have made that point clear, Mr. Chairman.

**Senator Lapointe:** If the age limit is 18 instead of 17, it will cost \$20 million more?

**Mr. Robinson:** It will cost \$20 million more in operating costs plus \$20 million in capital costs. Perhaps I am not stating it very well.

We expect that the \$20 million in capital costs would be borne in the area of correctional facilities, court facilities and additional remand facilities that would be required for the 16-year-olds.

**Senator Neiman:** That is for one year. Have you any idea how many 17-year-olds you will have to deal with?

**Mr. Robinson:** If we talk only of those who end up in custody in the province of British Columbia at any given time, there are approximately 100 17-year-olds admitted to the adult system. If that group were in the juvenile system, our expectation is that it would double or perhaps even triple.

[Traduction]

conseils, n'obtiendriez-vous pas le même effet en détruisant vous-même systématiquement tous vos dossiers.

**M. Robinson:** On continuerait à le faire sur demande au moyen de systèmes mécaniques et on ne serait pas aux prises avec les mêmes frais ni les mêmes difficultés si on ne parvenait pas à mettre au point ces systèmes.

**Le sénateur Lapointe:** Toutes les provinces semblent vouloir s'en tenir à leur limite d'âge. Comment pouvez-vous vous attendre qu'elles acceptent ce projet de loi sur les jeunes contrevenants? Les provinces ne veulent pas modifier leur âge limite.

**M. Robinson:** Nous reconnaissons le problème avec lequel est aux prises le gouvernement du Canada en ce qui concerne cette question. Nous avons proposé 17 ans comme compromis raisonnable entre 18 ans et 16 ans puisqu'il s'agit selon nous d'un âge intermédiaire. Nous sommes d'avis que c'est cet âge qui aurait le moins de répercussions à l'échelle nationale.

**Le sénateur Neiman:** Je veux simplement éclaircir un point dont vous avez déjà parlé. Vous avez parlé du coût. A la page 6 de votre mémoire vous parlez de 20 millions auxquels vous ajoutez des coûts en capital de 20 millions. A la page 19, vous parlez de quelque 20 millions de coûts en capital et de 40 autres millions. Ces 40 millions correspondraient aux coûts d'exploitation. Pouvez-vous nous donner la ventilation de ces chiffres?

**M. Robinson:** Je suis désolé que ces chiffres ne soient pas clairs. La Colombie-Britannique estime que le coût net du projet de loi, dans sa forme actuelle, se chiffrerait à quelque 60 millions. Ces 60 millions se répartissent en 40 millions de frais d'exploitation et en 20 millions de coûts en capital. Le coût total d'application du projet de loi est de 60 millions. Si l'âge n'était pas modifié, il faudrait s'attendre à ce que l'application du projet de loi ne coûte au total que 20 millions—c'est-à-dire 20 millions seulement sur les 60 millions.

**Le sénateur Neiman:** Je vois.

**M. Robinson:** J'espère avoir bien expliqué ce point, monsieur le président.

**Le sénateur Lapointe:** Si la limite d'âge est fixé à 18 ans au lieu de 17 ans, il en coûtera 20 millions de plus?

**M. Robinson:** Il en coûtera 20 millions de plus en frais d'exploitation et 20 millions en immobilisations. Je ne me fais peut-être pas bien comprendre.

Nous prévoyons que les 20 millions de coûts en capital soient consacrés aux installations de détention, aux tribunaux et à toutes les autres maisons d'arrêt dont on aura besoin pour les adolescents de 16 ans.

**Le sénateur Neiman:** C'est pour un an. Avez-vous quelque idée du nombre d'adolescents de 17 ans dont il faudra que vous vous occupiez?

**M. Robinson:** Pour ne parler que de ceux qui sont mis sous garde en Colombie-Britannique à n'importe quel moment, quelque 100 jeunes de 17 ans relèvent du système de justice pénale des adultes. Si ce groupe se retrouvait dans le système réservé aux adolescents, le nombre doublerait ou triplerait presque.



*[Text]*

At the moment the courts are not eager to put 17-year-olds into the adult system because they view them as being much younger than many in the adult system and, of course, that is a disincentive to the use of custody. If they are to be within the juvenile system, then that disincentive will be removed. We, therefore, anticipate that quite a lot more juveniles would come into custody.

If we talk about the total number of charges processed within the province, which is a much larger number, the increase, simply by adding 17-year-olds to the system, is 82 per cent.

In 1980, the best year for which we have data, 21,000 was the number of charges cleared formally in the province—as opposed to informally. I am talking only of the juvenile justice system in the Province of British Columbia for those up to 16. There were 21,000 charges for those in the current system. There were 17,000 charges relating to 17-year-olds.

**Senator Neiman:** Is that figure over and above?

**Mr. Robinson:** Yes, over and above. The net effect of adding one year is virtually to double the number of charges that are dealt with in the juvenile system in British Columbia.

That is why we have made the point that the principal offset of simply assuming that those costs will be transferred from the adult system to the juvenile system is not a point that in practical reality works out because one is taking a relatively small number out of the adult system. The net effect of that on the juvenile system is to virtually double it.

**Senator Bosa:** On that point, did I understand Mr. Robinson to say that there were 17,000 charges, or did he say 17,000 convictions?

**Mr. Robinson:** There were 17,000 charges that were processed. That means that they were not informally diverted. The numbers are much larger if one includes all contacts with police. This is the number of charges laid.

However, during the process, there are many discretionary instances where the charges may or may not be proceeded with.

**Senator Bosa:** With Senator Neiman's indulgence, would it not be a better comparison to compare convictions rather than charges since the convictions would cause capital investment in additional facilities.

**Mr. Robinson:** Our expectation concerning capital facilities is very small. We would require additional bed space for only 200 more offenders arising from these 17,000 additional charges.

**Senator Neiman:** Charges to me simply mean just that. In actual fact, how many juveniles does this number represent? Does it represent 10 charges per juvenile? Have you done that kind of analysis? What are we talking about in terms of actual human beings?

*[Traduction]*

A l'heure actuelle les tribunaux ne sont pas pressés de placer des jeunes de 17 ans dans le système pour adulte car ils considèrent que ceux-ci sont beaucoup plus jeunes que la plupart des adultes incarcérés. Il va sans dire que cela nuit au recours à la mise sous garde. Si cela doit relever du système pour adolescents, cette hésitation disparaîtra. Nous prévoyons donc que beaucoup plus d'adolescents seront mis sous garde.

Quant aux infractions jugées dans la province, dont le nombre est beaucoup plus élevé, l'augmentation, en ajoutant simplement les adolescents de 17 ans, est de 82 p. 100.

En 1980, la meilleure année à l'égard de laquelle nous possédons des données, 21 000 accusations ont été officiellement traitées dans la province—par opposition aux chiffres non officiel. Je ne veux parler que du système de justice pénal à l'intention des adolescents n'ayant pas atteints l'âge de 16 ans dans la province de Colombie-Britannique. Vingt et un milles accusations ont été portées contre ceux qui relèvent du système actuel. Dix-sept milles accusations ont été portées en ce qui concerne les adolescents de 17 ans.

**Le sénateur Neiman:** Est-ce que ce dernier chiffre vient s'ajouter à l'autre?

**M. Robinson:** Oui. En ajoutant un an on double presque le nombre d'accusations traitées par le système de justice pénale pour adolescents en Colombie-Britannique.

C'est la raison pour laquelle nous avons dit que l'avantage principal de supposer simplement que ces coûts seront transférés du système pour adultes au système pour adolescents ne constitue pas un argument valable en pratique parce qu'on retire très peu de jeunes du système pour adulte. L'effet net de cette mesure sur le système de justice pénal pour adolescent, c'est de presque doubler le nombre.

**Le sénateur Bosa:** Sur ce point, est-ce que j'ai bien entendu M. Robinson dire qu'il y avait 17,000 inculpations ou a-t-il parlé de 17,000 condamnations?

**M. Robinson:** 17,000 inculpations ont été traitées. Cela signifie qu'elles n'ont pas été officieusement détournées. Les chiffres sont beaucoup plus élevés si l'on inclut tous les contacts avec la police. Il s'agit du nombre d'accusations portées.

Toutefois, au cours de ce processus, il y a de nombreux cas laissés à la discrétion de la justice où les accusations peuvent ou peuvent ne pas être traitées.

**Le sénateur Bosa:** Si le sénateur Neiman le permet, ne vaudrait-il pas mieux comparer des condamnations plutôt que des accusations, les premières nécessitant des investissements en nouvelles installations.

**M. Robinson:** Nos prévisions d'immobilisations sont faibles. Ces 17,000 nouvelles accusations ne nécessiteraient des lits supplémentaires que pour 200 contrevenants de plus.

**Le sénateur Neiman:** C'est tout ce que les accusations signifient pour moi. En fait, combien d'adolescents ce chiffre représente-t-il? Dix accusations par adolescent? Avez-vous procédé à ce genre d'analyse? Quels seraient les chiffres si l'on tient compte d'être humains?

[Text]

**Mr. Robinson:** The data, as it has been collected, does not discriminate. My case flow information follows charges all the way through. This is the problem which Senator Neiman and I were discussing when we began this evening, that is the way data is collected by the various provinces. Our data is based on the number of charges rather than on the number of individuals. Therefore, the numbers are very large at the front end. However, one sees the way those numbers evolve when one sees that the impact of that is only in the neighbourhood of 200 beds for the province, in terms of custody.

**Senator Neiman:** Therefore, we are probably talking about a relatively small number of 17-year-olds in comparison to the actual number of charges that were laid?

**Mr. Robinson:** Yes, but we are still satisfied that the net effect is virtually to double our juvenile system, because we have applied the same analysis to the current juvenile system that has been applied to the 17-year-olds. We are working with cases throughout.

**Senator Neiman:** Could you tell us again how those charges are split as between federal offences and provincial or municipal infractions?

**Mr. Robinson:** Yes. Perhaps we can go back to the numbers I gave you originally so that we are starting from a common base. Within the current juvenile system in British Columbia in 1980 there were 21,500 charges in total. Of those, 12,500 were Criminal Code offences and 600 were offences of other federal statutes, for a total of 13,100, or thereabouts, in charges against federal statutes, and 8,000 charges relating to provincial statutes. Regarding the 17-year-olds, there are virtually 7,900 or 8,000 federal cases and 9,000 provincial cases. The inflation of the numbers is in the traffic area and is due to the youngsters driving increasingly.

**Senator Neiman:** My real concern, Mr. Robinson, is that, in any system, juveniles are particularly susceptible to being charged by the police with a range of offences. This has been considered a problem, certainly in the province from which I come, and I think it is likely to occur anywhere. Statistics relating to charges laid really do not seem to me to be very helpful, because I think that the action of laying a charge could be one form of coercion used by the police.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, perhaps I can help with some other numbers. I hope that we are not in danger of tripping over numbers, because one can do that in this sort of exercise. The province of British Columbia, however, has the lowest rate of containment, as we call it, in the youth custody programs, so far as we are aware, of any of the provincial jurisdictions. On an average we have only approximately 120 youngsters in containment.

**Senator Neiman:** Does that figure relate to all ages?

[Traduction]

**M. Robinson:** Les données, comme elles ont été rassemblées, ne font pas la différence. Mes données suivent les inculpations d'un bout à l'autre. C'est le problème dont nous discutons le sénateur Neiman et moi-même en début de soirée, à savoir la façon dont les données sont rassemblées par les diverses provinces. Nos données sont fondées sur le nombre d'accusations plutôt que sur le nombre d'individus. Les chiffres sont donc très élevés au début. On se rend toutefois compte de la façon dont ces chiffres évoluent lorsque l'on constate que l'effet n'est que d'environ 200 lits pour la province, pour la mise sous garde.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agit donc d'un nombre assez restreint d'adolescents de 17 ans à par rapport au nombre réel d'inculpations?

**M. Robinson:** Oui, mais nous persistons à croire que cela doublera presque notre système de justice pénale pour adolescents parce que nous avons appliqué à ce système l'analyse qui avait été appliquée aux adolescents de 17 ans. Nous travaillons avec les mêmes cas d'un bout à l'autre.

**Le sénateur Neiman:** Pourriez-vous nous dire une fois de plus qu'elle est la ventilation de ces accusations entre les tribunaux fédéraux, provinciaux ou municipaux?

**M. Robinson:** Oui. Nous pourrions peut-être revenir aux chiffres que je vous ai donnés plus tôt de manière à partir d'une base commune. En vertu du système de justice pénale pour adolescents de la Colombie-Britannique en 1980, 21 500 accusations ont été portées au total. De ce nombre, 12 500 relevaient du code criminel et 600 d'autres lois fédérales pour un total de 13100 ou environ, infractions à des lois fédérales alors que 8,000 autres accusations concernaient des lois provinciales. En ce qui concerne les adolescents de 17 ans, il y a 7,900 ou 8,000 infractions relevant des lois fédérales et 9,000 des lois provinciales. Comme il y a de plus en plus de jeunes qui conduisent, ce sont les infractions au code de la route qui font augmenter les chiffres.

**Le sénateur Neiman:** Ce qui me préoccupe vraiment, monsieur Robinson, c'est que dans n'importe quel système les adolescents sont plus susceptibles d'être accusés d'une série d'infractions par la police. Ceci a été considéré comme un problème, dans ma province à tout le moins, et je crois que cela pourrait éventuellement être le cas ailleurs. Les données statistiques sur les accusations qui ont été portées ne me semblent pas tellement utiles, car je crois que la mise en accusation pourrait être, en soi, une forme de contrainte utilisée par la police.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je peux peut-être l'aider, en lui citant quelques autres chiffres. J'espère que nous ne deviendrons pas embarrassés par les chiffres, car cela est facile dans ce genre de discussion. Pour autant que nous sachions, la province de la Colombie-Britannique est celle, de toutes les juridictions provinciales, qui a le taux de détention le moindre, dans les programmes de détention des jeunes, soit, en moyenne, 120.

**Le sénateur Neiman:** Ce chiffre comprend tous les âges?



[Text]

**Mr. Robinson:** That figure relates to the juvenile ages at this point. On the other hand, we have some 7,000 cases of probation. Those are cases, not charges.

**Senator Asselin:** These people, however, who are on probation have appeared before a court, have they not?

**Mr. Robinson:** Oh, yes. I am talking about the area of convictions and cases. We have available—and I would be happy to provide copies of it for the committee—more detailed material that we provided to the committee of the House of Commons. Of the large number of cases that we talked about earlier in terms of the Criminal Code and other federal statutes, about 9,000 to 10,000 ultimately get into court. Of that number, about 6,000 end up on probation and about 150 go into custody. Clearly, therefore, there is a diminishing number along the line.

Quite frankly, we want to ensure that the number of people in custody remains small. We want to ensure that custody is used only for those who have exhausted community programs in the sense that such community alternatives have indeed been tried and exhausted. We do not want to see that number increased. We are worried, as I believe are representatives of Ontario, that several features of the bill will in fact inflate that number substantially.

**Senator Neiman:** Mr. Robinson, I want you to know that I have nothing but the greatest admiration for the system of juvenile justice that you have operating in British Columbia. I think it is extremely progressive and must be one of the best in Canada. I remember visiting a Unified Family Court in Richmond a few years ago, because I was interested in seeing the province of Ontario adopt some of the procedures that were in operation in British Columbia. I must say that I was very impressed with your system. I am sure that British Columbia can set an example to all of the other provinces in what it has done.

I am merely trying to clarify a few questions in my own mind. I wonder if I might have a few moments to refer to my notes.

**Senator Asselin:** In the meantime, may I ask a question? Did you appear before the committee of the house, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** No, we did not, Mr. Chairman. We submitted our concerns to the Solicitor Gen and then made our concerns available to the committee of the house in writing. We sent that committee the documentation that we had forwarded to the Solicitor Gen, but we did not appear in person.

**Senator Lapointe:** Did you present the same brief that you have presented to us?

**Mr. Robinson:** The brief contained essentially the same material in letter form that we had presented previously to the Solicitor Gen.

**Senator Asselin:** Tell me, Mr. Robinson, whether it is your view that this new act will be an improvement over the previous one?

[Traduction]

**Mr. Robinson:** Ce chiffre se rapporte ici aux mineurs. Par contre, nous en avons quelque 7,000 qui sont en liberté surveillée.

**Le sénateur Asselin:** Mais ces derniers, n'est-il pas vrai, ont comparu devant le tribunal?

**M. Robinson:** Effectivement. Je parle ici des condamnations. Nous avons—et je serai heureux d'en fournir des copies au Comité—de plus amples informations que nous avons fournies au Comité de la Chambre des communes. Du nombre élevé de poursuites, dont nous avons parlé plus tôt, en rapport avec le Code criminel et d'autres lois fédérales, environ 9,000 à 10,000 sont éventuellement portées devant le tribunal. De ce nombre, environ 6,000 entraînent la mise en liberté surveillée et quelque 150, l'emprisonnement. On constate donc une réduction du nombre.

Nous nous efforçons, en réalité, de réduire le nombre des détenus. Nous voulons que la détention soit réservée à ceux qui ont épuisé les facilités des programmes communautaires. Nous ne voulons pas que ce nombre augmente. Nous nous inquiétons, tout comme, je crois, les représentants de l'Ontario, de ce que plusieurs mesures du projet de loi augmenteront effectivement ce nombre.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur Robinson, sachez d'abord que j'ai la plus grande admiration pour la façon dont les jeunes contrevenant sont traités en Colombie-Britannique. Je crois que notre régime est extrêmement progressif et qu'il doit être l'un des meilleurs au Canada. Je me souviens d'avoir rendu visite à un tribunal familial de Richmond, il y a quelques années, parce qu'il m'intéressait de voir la province d'Ontario adopter certaines des procédures de la Colombie-Britannique. J'avoue que j'ai été très impressionné par votre régime. Je suis certain que ce que la Colombie-Britannique a accompli peut être cité en exemple à toutes les autres provinces.

J'essaie simplement d'éclaircir quelques points. Accordez-moi, je vous prie, un moment pour consulter mes notes.

**Le sénateur Asselin:** Dans l'intervalle, puis-je poser une question? Avez-vous comparu devant le Comité de la Chambre, monsieur Robinson?

**M. Robinson:** Non, monsieur le président. Nous avons exposé oralement nos préoccupations au Solliciteur général puis, par écrit, au Comité de la Chambre. Nous avons remis à ce comité la documentation que nous avons fait parvenir au Solliciteur général, mais nous n'avons pas comparu.

**Le sénateur Lapointe:** Leur avez-vous présenté le même mémoire que vous nous avez présenté?

**M. Robinson:** Le mémoire renfermait essentiellement, sous forme de lettre, les mêmes renseignements que nous avons donnés plus tôt au Solliciteur général.

**Le sénateur Asselin:** Dites-moi, monsieur Robinson, si cette nouvelle loi améliorera, à votre avis, la loi précédente?



[Text]

**Mr. Robinson:** It is our view, as stated in our presentation, Mr. Chairman, that the philosophical assumptions in the act are sound, and we share them. We think that a clear distinction must be drawn with respect to the interventions into the lives of young persons which are made for child welfare purposes and for justice purposes. We applaud that philosophical shift. We worry, however, that the new process provisions, the complexity of judicial proceedings, and the change in the age will result in an overloading of the system that will have a net effect of leaving us in a worse state than that which we are in at the moment.

**Senator Asselin:** The main objection that you submitted tonight is to the financial aspect of the bill. Am I right in saying that?

**Mr. Robinson:** I suspect, Mr. Chairman, that that is the aspect of the bill that is easiest to quantify and focus upon, but I would also draw the attention of honourable senators to our concern about the right to counsel, which in combination with the evidence sections may be used to ends that are not in the interests of justice. We are unable to understand why the provisions of the Charter of Rights are not simply reflected in this new bill.

**Senator Asselin:** If this is an improvement over the previous act, do you admit that your province will have to pay for it to some extent? Instead of having the federal government take all of the financial burden of the bill, do you think that your province might try to contribute financially to this improvement?

**Mr. Robinson:** We have taken the position, Mr. Chariman, that the federal government should be responsible for those costs which accrue as a result of federal initiatives, particularly since most of those initiatives that are resulting in the bulk of the costs have been taken without recent consultations with the provinces. I speak particularly with respect to the change in age provision and to many of the due process provisions, which are very costly, as are the records provisions.

**Senator Asselin:** Is it true that the minister plans to meet soon with the provinces in order to discuss the cost sharing aspect of the bill—perhaps even before the bill is proclaimed? Have you heard that?

**Mr. Robinson:** We have been awaiting his contacts, senator. We have not heard from him. We have been asking him to discuss those matters with us for some time.

**Senator Asselin:** This bill will not be proclaimed for another three years. Is that not correct? Three years or two years?

**Judge J. R. O. Archambault, Director, Policy Branch, Young Offenders Policy, Department of the Solicitor General:** The general proclamation would be in one year, the proclamation with regard to age only becomes obligatory after three years.

**Senator Asselin:** Are you aware of that?

**Mr. Robinson:** It is our understanding, in terms of our cost estimates, that we could expect as a result of the bill an increase of \$20 million within a year and another \$40 million some three years hence.

[Traduction]

**M. Robinson:** Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, monsieur le président, les arguments invoqués dans cette loi sont justes, et nous les partageons. Mais nous croyons qu'il faut faire une distinction entre les interventions que l'on fait chez les jeunes contrevenants, aux fins de bien-être, et celles que l'on fait aux fins de justice. Nous souscrivons à cette modification de principe. Mais nous craignons cependant que les dispositions, la complexité de la nouvelle procédure et la modification touchant l'âge, gêneront le fonctionnement du régime, à tel point que la situation nouvelle sera pire que l'ancienne.

**Le sénateur Asselin:** Ai-je raison de dire que l'objection principale que vous avez soulevée ce soir se rapporte à l'aspect financier du projet de loi?

**M. Robinson:** C'est là, je crois, monsieur le président, l'aspect du projet de loi auquel il est le plus facile de s'attacher, mais je signale aussi aux honorables sénateurs le droit à un avocat qui, joint aux articles portant sur la preuve, peut être utilisé à des fins qui ne sont pas dans l'intérêt de la justice. Nous ne pouvons pas comprendre pourquoi les dispositions de la Charte canadienne des droits et des libertés ne se retrouvent pas dans le nouveau projet de loi.

**Le sénateur Asselin:** Si ce projet de loi constitue une amélioration par rapport à la loi précédente, convenez-vous que votre province devra en défrayer en partie les frais? Au lieu que ce soit le gouvernement fédéral qui assume tout le fardeau financier de ce projet de loi, croyez-vous que votre province devrait contribuer financièrement à cette amélioration?

**M. Robinson:** Nous croyons, monsieur le président, que le gouvernement fédéral doit assumer les frais qui résultent des initiatives qu'il prend, surtout si elles sont prises sans consultation récente avec les provinces. J'entends ici, surtout, la modification de l'âge, les dispositions procédurales, qui sont tout autant onéreuses et celles qui se rapportent au casier judiciaire qui toutes occasionnent des frais élevés.

**Le sénateur Asselin:** Est-il vrai que le Ministre projette de discuter bientôt avec les provinces du partage des frais dont il est question dans ce projet de loi—peut-être avant même son adoption? En avez-vous entendu parler?

**M. Robinson:** Nous attendons que son cabinet nous appelle, sénateur. Il ne l'a pas fait jusqu'ici. Nous lui demandons, depuis quelque temps déjà, de discuter ces questions avec nous.

**Le sénateur Asselin:** Ce projet de loi ne sera pas proclamé avant trois ans, n'est-ce pas? Deux ou trois ans?

**Le juge J. R. O. Archambault, directeur, Politique des jeunes contrevenants, Direction des politiques, ministère du Solliciteur général:** La proclamation aura lieu dans un an, mais la disposition à l'égard de l'âge n'entrera en vigueur que dans trois ans.

**Le sénateur Asselin:** Êtes-vous au courant de cela?

**M. Robinson:** Nous prévoyons que ce bill nous vaudra une augmentation de frais de 20 millions, au cours de la première année, et de 40 millions, d'ici trois ans.

[Text]

**Senator Asselin:** In the meantime, can you imagine that you might be able to come to an agreement with the federal government in order to meet your objections on the financial aspects of the bill?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, one can only say that, given the current stage of government resources both federally and provincially, it is our expectation that that will be very difficult indeed.

**Senator Asselin:** Why?

**Mr. Robinson:** Because the resources are simply not available.

**Senator Asselin:** Are you talking about your province or about the cost sharing that is planned as between the federal and provincial governments? Because the minister came before the committee and said very clearly that he intended to meet with the provinces to discuss the cost sharing program dealing with the new costs which will apply under this act. He told us also that he planned to meet very soon with the provinces in order to reach an agreement in this regard.

When we are talking about financial problems, we have to compare them, of course, with the improvements that your province, for example, will receive following the adoption of this bill.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, we see virtually no improvement that would compensate for that level of cost; in fact, as we have indicated to you, we see no improvement at all in raising the age to 18. Indeed, we feel that that would be unhelpful to the ends of justice; and yet it will cost us \$40 million.

**Senator Asselin:** But you admit that throughout Canada young people should be treated on the same footing, instead of each province having a different age. Surely we should try to establish a uniform age when we are talking about criminal cases involving young offenders. Do you not think that is so?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think that British Columbia acknowledges the desirability, and has consistently acknowledged the desirability, of a uniform age. One cannot help but wonder if it isn't possible to meet that goal without such needless expenditure, and, indeed, we would offer the 17-year age as the mid-line that might indeed result in it being less costly on a national basis.

**Senator Asselin:** If you receive financial compensation regarding the age from the federal government, will you still have objections on that point?

**Mr. Robinson:** It is still our view that 17-year olds are better dealt with in our province within the adult system.

**Senator Neiman:** I still cannot accept your argument that an arbitrary figure, whether it is 17 or 18, meets the ends of justice, or does not meet the ends of justice. As far as I can tell, what you are really doing at this point is talking about costs. Costs are really what are bothering you at this point. I have not heard your philosophical argument yet about why it is better to deal with a 17-year old within the adult system. I

[Traduction]

**Le sénateur Asselin:** Entre temps, croyez-vous qu'il vous serait possible de vous entendre avec le gouvernement fédéral quant aux aspects financiers de ce projet de loi?

**M. Robinson:** Monsieur le Président, étant donné l'état des finances gouvernementales, fédérales aussi bien que provinciales nous prévoyons qu'il nous sera très difficile d'en venir à une entente.

**Le sénateur Asselin:** Pourquoi?

**M. Robinson:** Parce que nous n'avons pas les moyens, tout simplement.

**Le sénateur Asselin:** Parlez-vous de votre province, ou du partage des frais projeté entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux? Car le ministre a comparu devant le comité et a dit clairement qu'il entendait rencontrer les provinces pour discuter avec elles du partage de ces nouveaux frais qu'entraîne le présent projet de loi. Il a ajouté qu'il voulait que cette rencontre ait lieu dans un avenir très rapproché.

Quand nous parlons de problèmes financiers, il faut les considérer, évidemment, en regard des améliorations que votre province retirera de l'adoption du présent projet de loi.

**M. Robinson:** Monsieur le Président, nous n'entrevoions aucune amélioration qui se pourrait justifier par de semblables frais; en fait, nous vous avons dit que nous ne voyons aucun avantage à porter l'âge à dix huit ans. Bien plus, nous trouvons que ce ne serait pas dans l'intérêt de la justice; et pourtant, cette mesure va nous coûter 40 millions.

**Le sénateur Asselin:** Mais vous admettez que les jeunes gens du Canada devraient être traités sur un pied d'égalité, plutôt que de voir chaque province fixer un âge différent. Nous devrions, sans doute, établir un âge uniforme pour les poursuites criminelles impliquant des jeunes contrevenants. Ne croyez-vous pas?

**M. Robinson:** Monsieur le Président, je crois que la Colombie-Britannique a toujours reconnu l'opportunité d'établir un âge uniforme. Mais on ne peut s'empêcher de se demander pourquoi il est impossible de le faire, sans cette dépense inutile, et, en fait, nous proposerions l'âge de 17 ans, comme un moyen terme, beaucoup moins sérieux pour le Canada.

**Le sénateur Asselin:** Si vous recevez, au sujet de l'âge, une compensation financière du gouvernement fédéral, continuerez-vous de vous opposer sur ce point?

**M. Robinson:** Nous persistons à croire que les jeunes de 17 ans reçoivent un traitement plus équitable dans notre province, en vertu du régime pénal applicable aux adultes.

**Le sénateur Neiman:** Je me refuse à croire qu'un chiffre arbitraire, que ce soit 17 ou 18, décide à lui seul de la bonne ou mauvaise administration de la justice. Je crois plutôt que vous êtes en train de parler d'argent. C'est cette question qui vous préoccupe actuellement. Vous n'avez pas encore démontré, à ma satisfaction, pourquoi il est préférable qu'un contrevenant âgé de 17 ans, soit traité en vertu du régime pénal applicable



[Text]

think you and I, in any event, probably both agree that there are many 17-year olds who are in fact juveniles in many ways, whereas there are others who are only 16 who should be treated within the adult system. What we are really dealing with is an arbitrary figure.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, there are three or four points that I would like to make in response to that.

First, I would agree with the senator that it is virtually impossible to begin from a philosophical premise that leads you to a hard statement of what the absolute age ought to be. Clearly that is reflected in the differences in various statutes that exist with respect to the age of majority. We have not, as a nation, identified a single age for adulthood with respect to a wide variety of issues. I therefore would agree with that point.

The point is also made, however, that with regard to costs the 17-year old is most frequently, in our province at least, in a different situation from those who are younger than the 17-year old. He is not a person who sees himself primarily in the context of his family. He is not primarily a person who is still in school, particularly if he becomes involved with the justice system. He is a person who sees himself with much greater degrees of independence and, indeed, more adult rights and responsibilities than those who are younger. Further, the concern that is expressed from a practical perspective by those who are responsible for the administration and management of programs for youths is simply for the immense difficulties we will create for them by trying to deal with 12-year olds and 17-year olds in the same system. The differences in sophistication and experience are vast, as one knows. I have a daughter who is 13, and another one who is almost 17, and they are very different sorts of people. Attempting to accommodate them within one program sphere would be very difficult indeed.

We have over the years in British Columbia developed means for dealing with the young adult—the 17-, 18- and 19-year olds who, in most respects, have many more similarities than 17-year olds and those younger. We have, as you may know, outward bound programs, and the new haven program in British Columbia—a Borstal program—directed towards the young adult offenders. These are accommodated much better with 17-, 18- and 19-year olds than they are with the younger age group. Practical experience leads us to that conclusion, if not clear philosophical premises.

**Senator Neiman:** Mr. Robinson, would you just amplify your comments here that there are fewer than 20 successful transfers to the adult courts per year?

**Mr. Robinson:** In British Columbia approximately six years ago we undertook to ensure that only those cases that were very serious, and required being raised to adult court in order that the ends of justice be served, would be raised; and as a consequence both of judicial policy and prosecutorial policy the number has been reduced to approximately 20. Our very real concern is that once 17-year olds are in juvenile courts the

[Traduction]

aux adultes. De toute manière, je pense que vous et moi sommes probablement d'accord sur le fait que beaucoup d'adolescents âgés de 17 ans sont à bien des égards des enfants, alors que d'autres qui ne sont âgés que de 16 ans, devraient être assujettis au système pour adultes. Nous avons donc affaire à un chiffre arbitraire.

**M. Robinson:** Monsieur le président, il y a trois ou quatre points que je voudrais faire valoir à cet égard.

Premièrement, je suis d'accord avec le sénateur sur le fait qu'il est pratiquement impossible, à partir de prémisses philosophiques d'aboutir à une affirmation ferme quant à ce que doit être l'âge absolu. Il est manifeste que cela se reflète dans les différences entre les diverses lois existantes concernant l'âge de la majorité. En tant que pays, nous n'avons pas fixé d'âge unique pour désigner l'âge adulte dans un grand nombre de cas. Je suis donc d'accord sur ce point.

Toutefois, on fait également valoir qu'en ce qui a trait aux frais, l'adolescent de 17 ans se trouve fréquemment, du moins dans notre province, dans une situation différente de celle des jeunes âgés de moins de 17 ans. Il ne s'agit pas d'une personne qui se voit fondamentalement dans le contexte de sa famille. En principe, ce n'est pas un jeune qui fréquente encore l'école, en particulier s'il a des difficultés avec la justice. Il s'agit d'une personne qui considère qu'elle jouit d'une indépendance beaucoup plus grande et, en fait, d'un plus grand nombre de droits et responsabilités réservés aux adultes que les adolescents plus jeunes. En outre, du point de vue pratique, ceux qui sont responsables de l'administration et de la gestion des programmes destinés aux jeunes, redoutent d'éprouver d'immenses difficultés s'ils essaient de s'occuper dans le cadre d'un même système de jeunes âgés de 12 et de 17 ans. Comme on le sait, il y a de vastes différences en matière d'endurcissement et d'expériences. J'ai une fille qui a 13 ans et une autre qui va en avoir 17 et qui sont extrêmement différentes. En fait, il serait très difficile de les assujettir à un même programme.

En Colombie-Britannique, au fil des ans, nous avons mis au point des moyens pour nous occuper des jeunes adultes—ceux âgés de 17, 18 et 19 ans qui, à maints égards, présentent beaucoup plus de similitudes que les jeunes âgés de 17 ans et moins. Comme vous le savez peut-être, nous avons en Colombie-Britannique des programmes de transition, un programme de maisons de réadaptation et un programme de réforme pour les jeunes qui sont destinés aux jeunes délinquants adultes. Ils conviennent beaucoup mieux aux jeunes âgés de 17, 18 et 19 ans qu'aux adolescents plus jeunes. L'expérience pratique nous a amené à cette conclusion, sinon des prémisses claires.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur Robinson, voudriez-vous nous donner des précisions relativement au fait que tous les ans il y a moins de 20 transfèrements menés à bien aux tribunaux pour adultes?

**M. Robinson:** Il y a environ six ans, nous avons entrepris en Colombie-Britannique de nous assurer que seuls les cas très graves étaient portés devant les tribunaux pour adultes afin que la justice soit respectée. Il en a résulté que dans le domaine de la politique judiciaire et dans celle des poursuites, le chiffre a été ramené à environ 20. Nous sommes principalement préoccupés par le fait qu'une fois que les jeunes de 17



[Text]

number of raises will necessarily increase because the number of 17-year olds that are involved in serious matters is obviously very high. Once the number increases for 17-year olds, our expectation is that it will become much easier for 16- and 15-year olds as well to be raised to the adult court; so we will see that number of 20, that we have been able to keep a lid on, as being virtually lost by such a change in age.

**Senator Neiman:** But if you follow such an enlightened policy today, as you obviously have been, why do you think you are somehow going to start transferring 16-year olds, for instance, to the adult court?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, the issue of juvenile justice in British Columbia, and I am sure throughout the country, is a delicate issue. It is an issue that involves one in weighing countervailing interests between the community's concern for safety and its concern for due process and the appropriate handling of children. It is only by maintaining that balance between the public trust and the juvenile justice system that we can have a successful juvenile justice system.

Clearly, the public is concerned these days about the behaviour of youths. It is our view that that concern will press the numbers upwards, because it is indeed, that concern which prosecutorial, judicial and correctional policies reflect in the long run. We have been successful in British Columbia to date because we feel that we have struck a fair balance. We are not sure we can hold that balance with the change in age.

**Senator Neiman:** I was somewhat surprised at your argument regarding lowering the age under 12 years. I would have assumed, from the philosophy you have been practising over the years, that you would have been quite content with that as a bottom age.

**Mr. Robinson:** Thank you for giving me the opportunity to clarify that, because I am not sure that that was clear in our brief.

We do not want the age lowered. We would like to see a provision similar to the raising provision for those under age 12. So, if a particularly difficult case came to light, that case could, in fact, be handled in a youth court upon special application being made. So we would like to see the age remain at 12, but with provision that would allow the handling of someone under the age of 12, if indeed the court acknowledged that that particular case represented the kind of case that needed to be dealt with in the youth court.

The problem with the bill at the moment is that it provides an absolute bottom line, which we think in due course will be chipped away at and which will lead in future to a lowering of the age.

**Senator Neiman:** From your experience to date, have you found that there are examples of children under that age who should necessarily be treated as juvenile offenders rather than children with emotional and mental problems? Do you not think that, if that were the case, they should be treated in another setting entirely?

[Traduction]

ans sont déferés devant des tribunaux pour adolescents, le chiffre augmente nécessairement parce que le nombre de jeunes âgés de 17 ans qui sont impliqués dans des affaires graves est manifestement très élevé. Lorsque le chiffre augmente pour les jeunes âgés de 17 ans, nous prévoyons qu'il sera beaucoup plus facile de déferer les jeunes âgés de 16 et 15 ans devant des tribunaux pour adultes. Nous verrons alors que le chiffre de 20 que nous avons pu limiter est pratiquement éliminé par ce changement d'âge.

**Le sénateur Neiman:** Mais si vous suivez aujourd'hui une politique aussi éclairée, comme c'est manifestement le cas, pourquoi songez-vous à déferer des jeunes âgés de 16 ans par exemple devant les tribunaux pour adultes?

**M. Robinson:** Monsieur le président, en Colombie-Britannique, et dans tout le pays j'en suis certain, la question de la délinquance juvénile est très délicate. Elle implique de contrebalancer les intérêts de la collectivité préoccupée par sa sécurité et son désir de voir les enfants traités de façon adéquate. Ce n'est qu'en maintenant l'équilibre entre la confiance du public et le système de justice applicable aux jeunes que ce dernier peut être satisfaisant.

Il est manifeste que le public se préoccupe de nos jours du comportement des jeunes. Nous sommes d'avis que ces préoccupations entraîneront une augmentation des chiffres parce qu'elles se reflètent à la longue dans les politiques judiciaires et de réadaptation. A ce jour, nous avons réussi en Colombie-Britannique parce que nous pensons avoir atteint un juste équilibre. Nous en sommes pas certains de pouvoir le maintenir si on change l'âge.

**Le sénateur Neiman:** J'ai été quelque peu surpris lorsque vous avez parlé d'abaisser l'âge au-dessous de 12 ans. En vertu des principes que vous mettez en pratique depuis des années, j'aurais supposé que vous étiez satisfaits de cet âge minimum.

**M. Robinson:** Je vous remercie de me donner l'occasion de préciser cette question parce que je ne suis pas certain que cela était clair dans notre mémoire.

Nous ne voulons pas abaisser l'âge. Nous désirerions voir une disposition semblable à celle visant à l'augmenter pour les jeunes âgés de moins de 12 ans. Si on se trouvait donc en présence d'un cas particulièrement difficile, un tribunal pour jeunes pourrait s'en occuper en vertu d'une demande spéciale. Nous désirerions donc voir l'âge demeurer à 12 ans, tout en prévoyant une disposition qui permettrait au tribunal de s'occuper d'une personne âgée de moins de 12 ans s'il estimait que ce cas particulier relève d'un tribunal pour adolescents.

Le problème avec le projet de loi, pour l'instant, c'est qu'il prévoit un âge minimum absolu qui se trouvera être réduit en temps opportun, ce qui aboutira à un abaissement ultérieur de l'âge.

**Le sénateur Neiman:** D'après votre expérience à ce jour, avez-vous constaté des exemples d'enfants n'ayant pas atteint cet âge et qui doivent nécessairement être traités comme de jeunes délinquants plutôt que comme des enfants souffrant de problèmes émotionnels et mentaux? Si tel était le cas, ne

[Text]

**Mr. Robinson:** In our system we have had no cases under the age of 12 in recent memory who have ended up in our youth containment facilities, but we have had children under the age of 12 who have required the support and supervision of a probation officer, in addition to the interventions of a child welfare official, in order to provide the set of resources that child required. Under the proposed legislation, that would not be a possibility.

**Senator Neiman:** Then you are telling me that that child required the services of a probation officer rather than some kind of mental health officer?

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, our experience has been that often it is best to provide both, as opposed to "either-or". We find that the collateral work of a probation officer, together with that of a mental health officer and a child care worker, provides the best setting for dealing with difficult cases.

**Senator Neiman:** I will allow someone else an opportunity to ask questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you have any further questions, Senator Bosa?

**Senator Bosa:** Yes. Mr. Chairman. I have a question arising out of what we were discussing before.

Mr. Robinson, I do not have a legal background, so the Chairman allows me a little more latitude than he does other members of the committee.

**Mr. Robinson:** May I say that I, too, do not have a legal background, so perhaps the Chairman will treat me in the same manner.

**Senator Bosa:** I was intrigued with the figures you gave us. You said that 21,000 juveniles were being charged under the age of 17, and if the age ceiling were raised it would cause an additional 17,000 charges to be included in the juvenile system. Does it cost more or less to process a charge in the juvenile court than in an adult court?

**Mr. Robinson:** Thank you for the question. Under the proposed legislation, it would cost substantially more in a juvenile court. For example, the bill provides for legal assistance at potentially five points in the system. They are the point of arrest; the point of detention; the point of alternative measures; the point of hearing, and the point of transfer from one level of custody to another.

So the legal costs and court costs attendant on those five points—court costs are not involved in all of them, but legal costs could be—will represent a significant increase in costs.

Further, the proposed legislation provides, for example, for written predisposition reports in all cases. The bill talks about "most cases," but it is clear that that is the standard the bill is promoting.

In our province we have worked, in the main, not with written predisposition reports but with verbal predisposition

[Traduction]

pensez-vous pas qu'ils devraient être entièrement traités sur un tout autre plan?

**M. Robinson:** Dans notre système, nous n'avons pas eu dernièrement de cas de jeunes de moins de 12 ans qui se sont retrouvés dans nos centres de détention pour jeunes, mais nous avons vu des enfants âgés de moins de 12 ans qui ont eu besoin de l'aide et de la surveillance d'un agent de probation, en plus des interventions du préposé à la protection de l'enfance, en vue de fournir les ressources dont a besoin un enfant. Avec la loi projetée, cela ne serait pas possible.

**Le sénateur Neiman:** Vous déclarez donc que l'enfant a besoin des services d'un agent de probation plutôt que d'un spécialiste de la santé mentale?

**M. Robinson:** Monsieur le président, il ressort de notre expérience qu'il est souvent préférable de fournir les deux par opposition à l'un ou l'autre. Nous avons constaté que le travail parallèle d'un agent de probation, d'un spécialiste de la santé mentale et d'un préposé aux soins des enfants, constitue la meilleure solution aux cas difficiles.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je laisse à quelqu'un d'autre la possibilité de poser des questions.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions, sénateur Bosa?

**Le sénateur Bosa:** Oui, Monsieur le président. J'ai une question qui découle de ce dont nous discutons.

Monsieur Robinson, je ne possède pas de formation juridique, de sorte que le président me laisse un peu plus de liberté d'action qu'aux autres membres du Comité.

**M. Robinson:** Puis-je également préciser que je ne possède pas non plus de formation juridique de sorte que le président me traitera peut-être de la même manière.

**Le sénateur Bosa:** J'ai été intrigué par les chiffres que vous nous avez fournis. Vous avez déclaré que des accusations avaient été portées contre 21 000 adolescents âgés de moins de 17 ans et que si la limite d'âge était augmentée, il y aurait 17 000 accusations de plus dans le système. Est-il plus ou moins onéreux de porter des accusations devant un tribunal pour adolescents que devant un tribunal pour adultes?

**M. Robinson:** Je vous remercie de votre question. En vertu de la loi projetée, il en coûterait notablement plus cher devant un tribunal pour adolescents. Le projet de loi prévoit par exemple l'assistance judiciaire à cinq étapes éventuelles du système judiciaire, à savoir au moment de l'arrestation, de la mise en détention, du choix des mesures à prendre, du jugement et des transfèrements d'un niveau de garde à un autre.

Les frais juridiques et les frais de tribunaux concomitants à ces cinq étapes—les frais de tribunaux ne sont pas compris dans toutes, mais les frais juridiques peuvent l'être—représenteront une augmentation notable des frais.

En outre, la loi projetée prévoit par exemple des rapports pré-décisionnels écrits dans tous les cas. Le projet de loi parle de la plupart des cas, mais il est manifeste que c'est la norme qu'il préconise.

Dans notre province, nous avons principalement travaillé non avec des rapports pré-décisionnels écrits mais verbaux.



*[Text]*

reports. The probation officer is called in court as a witness, provides his evidence verbally, and, as in all courts of record, the evidence is on the record. We feel that that is perfectly adequate in most cases, but the proposed legislation would provide an increase in costs in quite a significant magnitude simply to meet the written report requirements relative to predisposition reports.

So a number of points in this bill will cause the cost of processing a case within the juvenile system framework to be substantially greater than within the adult framework, even assuming all the due process provisions of the adult system.

**Senator Bosa:** What about legal aid for the 18-year-olds? How much legal aid are they entitled to and at what stages?

**Mr. Robinson:** I do not think I have that information specifically, senator, but the proposed legislation would expand, again, the number of points at which legal aid might have to be made available to them from simply the point of trial. It could involve those points I just mentioned.

**Senator Bosa:** I suppose you do not have any statistics which would indicate how many cases go to the fifth point you mentioned?

**Mr. Robinson:** That would be a small number, although it is hard to know. Every case transferred from secure custody to open custody, whatever those terms mean, would require further court hearings. So court time, judicial time and counsel time would be required.

**Senator Bosa:** I now come to my final question. How is it possible for you to make these projections of costs when you apparently do not have the statistics which would indicate how many cases go to the fifth point?

**Mr. Robinson:** We do have those statistics with respect to the current juvenile system, and we have been able to take those numbers and lay them against the numbers of those who would be 17 and coming into the system. I would be happy to leave a copy of this more detailed material with the Clerk of the Committee.

**The Chairman:** Senator Asselin?

**Senator Asselin:** Mr. Robinson, I should like you to explain further your position regarding the destruction of records. Does this include fingerprints? When you say that this is an intrusion into provincial jurisdiction, can you explain that more clearly, because I did not quite understand that.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, it is our view that the record-keeping provisions of the bill go well beyond the established broad-records requirement and, indeed, do intrude into areas that are the administrative prerogative of the Province of British Columbia. Requiring that records be kept in a certain way in order to effect the purposes of the bill—specifically, the automatic destruction provisions—forces us, we feel, to provide a costly automated system.

*[Traduction]*

L'agent de probation est convoqué au tribunal comme témoin, témoigne verbalement et, comme dans toutes les cours d'archives, son témoignage figure au procès-verbal. Nous pensons que cela est parfaitement satisfaisant dans la plupart des cas mais la loi projetée entraînerait une augmentation très notable des frais par suite des exigences en matière de rapports écrits en ce qui concerne les rapports pré-décisionnels.

Il en résulte donc que les formalités concernant une affaire dans le cadre du système applicable aux jeunes, seront notablement plus nombreuses que dans le cadre du système applicable aux adultes, même en supportant toutes les dispositions de procédures du système pour adultes.

**Le sénateur Bosa:** Qu'en est-il de l'aide juridique pour les jeunes âgés de 18 ans? Dans quelle mesure y ont-ils droit et à quelles étapes?

**M. Robinson:** Je ne crois pas posséder de précisions à ce sujet, sénateur, mais la loi projetée augmenterait de nouveau le nombre d'étapes où ils pourraient bénéficier de l'aide juridique à partir du procès. Cette aide pourrait englober les étapes que je viens de mentionner.

**Le sénateur Bosa:** Je suppose que vous n'avez pas de statistiques qui pourraient indiquer le nombre d'affaires qui atteignent la cinquième étape que vous avez mentionnée?

**M. Robinson:** Elles sont peu nombreuses, bien que ce soit difficile à savoir. Pour chaque cas de transfert de détention sous bonne garde à la garde sans restrictions, quelle que soit la signification de ces termes, de nouvelles audiences du tribunal seraient nécessaires. Cela exigerait donc du temps de la part des tribunaux, du système judiciaire et de l'avocat.

**Le sénateur Bosa:** J'en viens maintenant à ma dernière question. Comment vous est-il possible d'effectuer ces projections de coûts alors qu'apparemment vous ne possédez pas les statistiques indiquant le nombre d'affaires atteignant la cinquième étape?

**M. Robinson:** Nous possédons ces statistiques sur le système actuel applicable aux jeunes. Nous avons pu prendre ces chiffres et les comparer à ceux concernant les jeunes âgés de 17 ans qui entrent dans le système. Je serais heureux de laisser une copie de cette documentation plus détaillée au greffier du Comité.

**Le président:** Sénateur Asselin?

**Le sénateur Asselin:** Monsieur Robinson, j'aimerais que vous précisiez votre position en ce qui concerne la destruction des dossiers. Cela comprend-t-il les empreintes digitales? Lorsque vous déclarez qu'il s'agit, d'une intrusion.

**M. Robinson:** Monsieur le président, nous croyons que les dispositions sur la tenue de dossiers contenues dans le projet de loi dépassent de beaucoup les dispositions générales sur les dossiers et, de fait, empiètent sur les secteurs qui relèvent de la Colombie-Britannique. Le fait d'exiger que les dossiers soient tenus d'une certaine façon afin de permettre la réalisation des objectifs du projet de loi, plus précisément des dispositions portant sur la destruction automatique des dossiers, nous force, selon nous, à nous procurer un système automatisé coûteux.



[Text]

**Senator Asselin:** This falls within the jurisdiction of the administration of justice?

**Mr. Robinson:** Yes.

**Senator Neiman:** Do we not have the same thing now under the provisions of the Criminal Code and ancillary acts? There are provisions under that act and ancillary acts having to do with fingerprinting. We also have provision for the destruction of records and fingerprints. Is this not similar to a type of provision already in effect?

**Mr. Robinson:** In our view, they remain, in the main, but they are provisions that do not force one into a specific administrative direction in the way that the provisions of this bill do.

**Senator Neiman:** But, to follow your argument, they must necessarily intrude on provincial jurisdiction in the same way, whether you follow them or not. The corollary is there, is it not?

**Mr. Robinson:** In every area of the administration of justice the problem is where that line is drawn. It is simply our view that by creating a bill which entails very specific systems to be developed to ensure the destruction, one has gone beyond the line that we feel is appropriate.

**The Chairman:** Would you have the same objection if you did not think it would cost you \$2,550,000?

**Mr. Robinson:** You will note, Mr. Chairman, that our submission makes two points. First, we think it is an intrusion; second, we think it would be much easier to live with if it were upon application that the records were destroyed.

**Senator Neiman:** Would you not have to keep very similar kinds of records?

**Mr. Robinson:** We would have to keep similar records; we would have to keep inventories of them, and they would have to be accessible for destruction. But that would not require the management system and the technical system necessitated by, automatic self-destruction. It is the bill in the neighbourhood of \$2 million for that item alone that we believe is hard to defend—even if we grant simply the social end to be served. Let us grant that one. I personally espouse the view that records should be destroyed.

**Senator Asselin:** After how many years?

**Mr. Robinson:** I have no specific view on the number of years. I am personally satisfied with the issue of the time frames in the bill. I am not of the view, however, that we can rationalize that level of cost at this point in time. That one for me, in the final analysis, becomes a cost question.

**Senator Lapointe:** What proportion of young people are injured because of the use of marijuana, or from selling drugs?

[Traduction]

**Le sénateur Asselin:** Et la tenue des dossiers relève de l'administration de la justice?

**M. Robinson:** C'est exact.

**Le sénateur Neiman:** Le Code criminel et les lois complémentaires ne contiennent-ils pas les mêmes dispositions? Cette loi et les lois complémentaires comportent des dispositions régissant le relèvement des empreintes digitales. Il y a également des dispositions touchant la destruction des dossiers et des empreintes digitales. N'est-ce pas semblable à une disposition actuelle?

**M. Robinson:** Selon nous, cette disposition existe toujours dans l'ensemble, mais elle ne nous force pas à adopter des mesures administratives spéciales comme les dispositions du présent projet de loi.

**Le sénateur Neiman:** Mais, si je vous comprends bien, elles doivent nécessairement empiéter sur la juridiction provinciale de la même façon, que vous les respectiez ou non. Le corollaire est toujours là, n'est-ce pas?

**M. Robinson:** Peu importe le secteur de l'administration judiciaire, le problème est celui des limites fixées. Nous croyons simplement qu'en formulant un projet de loi qui implique la création de systèmes très précis utilisés pour la destruction des dossiers, le gouvernement a dépassé les limites que nous jugeons appropriées.

**Le président:** Vous opposeriez-vous toujours à ces dispositions si vous ne prévoyez pas que ce système vous coûterait 2 550 000 \$?

**M. Robinson:** Vous remarquerez, monsieur le président, que notre mémoire est fondé sur deux grands facteurs. Premièrement, nous croyons que ces dispositions représentent une ingénierie et, deuxièmement, nous jugeons qu'il serait beaucoup plus facile d'accepter ces dispositions si la destruction des dossiers était faite sur demande.

**Le sénateur Neiman:** Ne devriez-vous pas conserver le même genre de dossiers?

**M. Robinson:** Oui. Nous devrions en garder un certain nombre et également être en mesure de les détruire. Nous n'aurions cependant pas besoin du même système technique de gestion perfectionné qu'il nous faudrait pour la destruction automatique des dossiers. Un tel dispositif nous coûterait environ 2 millions; nous croyons qu'un tel montant est difficile à accepter—même si nous tenons compte de l'objectif social visé et que nous reconnaissons qu'il est valable. Je crois personnellement que ces dossiers doivent être détruits.

**Le sénateur Asselin:** Après combien d'années?

**M. Robinson:** Je n'ai pas d'opinion précise. Je suis personnellement satisfait des délais présentés dans le projet de loi. Je ne crois toutefois pas que nous puissions justifier une telle dépense en ce moment. Selon moi, en fin de compte, c'est une question de frais.

**Le sénateur Lapointe:** Combien d'adolescents sont-ils impliqués dans des affaires de marijuana ou de vente de stupéfiants? Dans la juridiction provinciale, pouvez-vous préciser parce que je ne comprends pas très bien.

[Text]

**Mr. Robinson:** I do not have specific data with respect to that question, but the numbers with respect to selling would be few; with respect to possession, virtually none at all. With regard to custody, I am sure there are some on probation, but not in custody.

**Senator Asselin:** Is the rate of juvenile delinquency in your province higher than in other provinces?

**Mr. Gary Martin, Acting Director, Policy Planning Division, Department of the Attorney General, Government of British Columbia:** My impression is that probably it is a little higher than in most provinces, as is the adult crime rate. Unfortunately, the state of juvenile justice statistics in the country is such that it is impossible to give an accurate answer; but my impression is that it would be high.

**Senator Donahoe:** Mr. Chairman, I assure my colleagues that I will not launch upon any exhaustive program of questioning. I merely want to commend Mr. Robinson for the presentation he has made here tonight.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**Senator Donahoe:** It has been most succinct and very well reasoned. I congratulate him upon it. However, I do have one question, and one only, that I want to ask. What did he mean when he used the adjective "successful" on page 8 of his brief? He is speaking about the number of cases and he indicates that he is reluctant to enlarge that number of cases which have been transferred, as I understand it, from the juvenile system to the senior system. He said that they have been limited in his province to about 20 in one year. He used the adjective "successful". Does he mean that they succeeded in securing convictions? Does he mean that they were successfully relieved of the problem in one system and had it transferred to the other? What is the meaning of the adjective "successful"?

**Mr. Robinson:** I believe the adjective moves in two directions. The first and simplest is that there were 20 successful applications. That is to say, the court agreed with the application and heard the matter in the ordinary courts in 20 cases. That does not mean that there were 20 convictions. I do not know what the conviction rate was of those 20 cases.

**Senator Donahoe:** Does it mean that there were 20 applications?

**Mr. Robinson:** No.

**Senator Donahoe:** Or does it mean that there were more applications but only 20 were, in effect, transferred?

**Mr. Robinson:** My memory is that there are on average about 50 applications, 20 of which are transferred. The other direction of the adjective is that we are of the view that the test of an effective system is the degree to which it can within itself deal with the problems that the system is supposed to deal with. In our province there have been only 20 cases with which the courts felt the juvenile justice system was not

[Traduction]

**M. Robinson:** Je ne possède pas de chiffres précis pour répondre à votre question, mais je crois que celui des vendeurs de drogue n'est pas très élevé; pour ce qui est de la possession, le nombre est presque nul. Quant à la garde des jeunes contrevenants, je suis persuadé que certains d'entre eux sont en liberté surveillée, mais ne sont pas placés sous garde.

**Le sénateur Asselin:** Le taux de délinquance juvénile est-il plus élevé dans votre province que dans les autres?

**M. Gary Martin, directeur intérimaire, Division de l'élaboration de la politique, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique:** J'ai l'impression que ce taux est un peu plus élevé chez nous que dans la plupart des provinces, tout comme c'est le cas pour le taux de criminalité chez les adultes. Malheureusement, les statistiques canadiennes sur la délinquance juvénile sont dans un tel état qu'il m'est impossible de vous donner une réponse précise. Je crois cependant que le taux est assez élevé.

**Le sénateur Donahoe:** Monsieur le président, je tiens à promettre à mes collègues que je ne poserai pas toute une série de questions. J'aimerais simplement féliciter M. Robinson de son exposé de ce soir.

**Des voix:** Bravo!

**Le sénateur Donahoe:** Sa déclaration était concise et bien raisonnée. J'aimerais toutefois poser une question, une seule question. Qu'a-t-il voulu dire par «réussite» à la page 8 de son mémoire? Il parle du nombre de cas et dit qu'il hésite à augmenter le nombre de cas qui sont renvoyés, si j'ai bien compris, du tribunal pour adolescents au tribunal pour adultes. Il dit qu'ils se sont limités dans sa province à environ 20 cas par année. Et il dit que l'opération a remporté un certain succès. Veut-il dire qu'ils ont réussi à obtenir une condamnation? Veut-il dire qu'ils ont réussi à se débarrasser du problème dans leur juridiction en le renvoyant à une autre juridiction? Que veut-il dire exactement?

**M. Robinson:** Je crois que l'expression peut avoir deux significations. La première, et la plus simple, est que 20 des demandes ont été acceptées. C'est-à-dire, que le tribunal a accepté la demande et que la juridiction normalement compétente a entendu 20 des cas. Cela ne veut pas dire qu'il y a eu 20 condamnations. Je ne sais pas combien il y a eu de condamnations.

**Le sénateur Donahoe:** Cela veut-il dire qu'il y a eu 20 demandes?

**M. Robinson:** Non plus.

**Le sénateur Donahoe:** Ou cela veut-il dire qu'il y a eu plus de demandes mais que seules 20 ont été renvoyées à l'autre juridiction?

**M. Robinson:** Si je me souviens bien, il y a eu environ 50 demandes, dont 20 ont été renvoyées. Cette expression peut vouloir dire que nous croyons que la meilleure façon de juger de l'efficacité d'un système est de déterminer dans quelle mesure il peut lui-même s'occuper des problèmes dont il est chargé. Dans notre province, il n'y a eu que 20 cas pour lesquels les tribunaux ont douté de la compétence du tribunal



[Text]

adequate to deal—at least of the court cases that came that way. I would not pretend that in every case the juvenile justice system has dealt with we felt that it dealt with it successfully; but surely it is a test of the system that it is able within itself to handle the vast majority of those cases that it is concerned with.

**Senator Donahoe:** You will forgive me if I say that in this case your success seems to have consisted of having transferred the problem to another system. That is the effect of what you have done, because you have said “There are perhaps 50 cases which, in our opinion, we are not capable of handling within the juvenile system.” So you made 50 applications, and of those you found judges who said 20 times that it was necessary to agree with you. For 30 times they did not agree with you. So there were 30 problems that you had to continue to deal with in some way, but you solved 20 difficult problems by transferring them to someone else.

**Mr. Robinson:** That is a point that should be allowed to rest.

**The Chairman:** I have to warn you, Mr. Robinson, that you are listening to a man who had a long experience as an attorney general, and I will add the word “successful” in his case—successful experience. Are there any further questions?

**Senator Lapointe:** Do you believe that some amendments would make the bill acceptable to you? You say that there is some good in the bill. Would it make the bill better if we were to bring in some amendments?

**Mr. Robinson:** The simple answer to that question is “yes”.

**Senator Lapointe:** How many? A dozen?

**Mr. Robinson:** A dozen. Some are very simple indeed. The records provision, if it were made on application rather than automatic, would be a very simple amendment to make. The amendment with respect to the due process concerns would be very simple to make. The amendments with respect to transfer from custody, from open to secure, would be very simple to make. Those are not major amendments that attack the heart of the bill. The age question is a more difficult one.

**Senator Asselin:** Provinces used to meet together to discuss this very matter. I believe that every year the Solicitors Gen of the provinces meet together. Did they meet together to discuss uniform age? I am fascinated by the idea that one province would have the age factor under 16 years and another province would have it 17 years. It must be difficult for the Solicitors Gen to apply the law, if there is no agreement among the provinces. Has there been any discussion on that among the provinces?

**Mr. Robinson:** There were discussions among the provinces, both on a bilateral basis between provinces and with all the provinces together with respect to that issue. People from the

[Traduction]

pour adolescents, du moins parmi les cas dont il a été chargé. Je ne dis pas que pour chaque cas dont il s'est occupé, le système a connu un grand succès; mais certainement c'est une mise à l'essai du système pour juger s'il est en mesure de traiter de la grande majorité des cas qui lui sont renvoyés.

**Le sénateur Donahoe:** J'espère que vous me pardonneriez si je dis que dans ce cas, votre succès semble être d'avoir pu renvoyer le problème à une autre juridiction. C'est ce que vous avez fait, parce que vous avez dit «il y a peut-être 50 cas dont, selon nous, le tribunal pour adolescents ne peut traiter. «Vous avez donc présenté 50 demandes, et les juges ont décidé que vous aviez raison dans 20 de ces cas. Mais ils n'ont pas partagé votre opinion dans 30 de ces cas. Il y a donc eu 30 cas problèmes dont vous avez dû traiter vous-même d'une façon ou d'une autre, mais vous vous êtes débarrassés de 20 cas difficiles en les renvoyant à une autre juridiction.

**M. Robinson:** J'aimerais que la question en reste là.

**Le président:** Je dois vous prévenir, Monsieur Robinson, que vous parlez à un homme qui a été pendant longtemps procureur général, et je n'hésite pas à dire qu'il a occupé ce poste avec succès. Il possède donc une vaste expérience de la question. Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Lapointe:** Croyez-vous que certaines modifications rendraient le projet de loi acceptable? Vous dites qu'il y a certains bons points dans le projet de loi. Le projet de loi sera-t-il meilleur s'il était modifié?

**M. Robinson:** Certainement.

**Le sénateur Lapointe:** Combien de modifications voudriez-vous qu'on apporte? Une douzaine?

**M. Robinson:** Oui, une douzaine. Certaines sont très simples. Pour ce qui est de la disposition sur la destruction des dossiers, on pourrait parler de distinction sur demande plutôt que de destruction automatique; cela serait une modification vraiment simple. La modification sur l'application régulière de la loi serait très simple. Les modifications quant au transfèrement d'un contrevenant d'un milieu ouvert à un milieu fermé, seraient également très simples. Ce ne sont pas là des modifications importantes qui touchent l'essence du projet de loi. Déterminer l'âge auquel un délinquant est un «jeune contrevenant» est un peu plus difficile.

**Le sénateur Asselin:** Les provinces avaient l'habitude de se réunir pour discuter de cette question. Je crois que les solliciteurs généraux de chaque province se rencontrent chaque année. Ne se sont-ils pas rencontrés pour discuter d'une disposition uniforme dans tout le pays quant à l'âge d'un jeune délinquant? L'idée qu'une province juge qu'un jeune délinquant est âgé de 16 ans et moins alors qu'une autre juge qu'il est âgé de 17 ans et moins me fascine. Il est certainement difficile pour les solliciteurs généraux d'appliquer la loi, si les provinces n'arrivent pas à s'entendre à ce sujet. Y a-t-il eu des discussions à ce sujet entre les provinces?

**M. Robinson:** Il y a eu des discussions bilatérales et des rencontres entre toutes les provinces. Des représentants du ministère de la Justice et du ministère du Solliciteur général



*[Text]*

Department of Justice and the Solicitor General's ministry were involved in those discussions, as I was, and it was not possible to come to a common agreement among the provinces with respect to that issue. That is simply a failure.

**Senator Asselin:** That is why you ask us to make the decision for them.

**Senator Donahoe:** The minister has already taken it in the bill.

**Senator Asselin:** If we are convinced that it is a wrong decision, then we have to convince the minister to change his mind. I want to be convinced.

**Mr. Robinson:** We would only hope that the committee might consider recommending to the Solicitor General an age that might have a less drastic effect across the country.

**The Chairman:** A less drastic financial effect.

**Mr. Robinson:** It would have a less drastic effect than bringing into the juvenile system sophisticated, experienced, difficult people whom we think will exhaust the resources of the system.

**Senator Donahoe:** Mr. Chairman, I have to intervene as I did when the minister was before us. The comment about a less drastic financial effect is, I think, unkind and unnecessary, because the reasons advanced for the objections to the section are primarily financial but fundamentally social as well. Mr. Robinson has made the argument very well indeed that he fears that his system, which he says the Province of British Columbia has set up with great difficulty over many years, will be adversely affected by this amendment not only financially but also in the operation of the system itself. Therefore, I object to the suggestion that there is only a financial objection. Both objections are valid, just as they were when I made them in the presence of the minister here on behalf of the Province of Nova Scotia.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I think we also have to offset that with the dilemma that would be faced by the Province of Quebec if, in the interests of uniformity, we changed the age in Quebec and Manitoba. Obviously, the Province of Quebec and the Province of Manitoba operate very successfully in the juvenile system up to the age of 18. As I mentioned to Mr. Robinson, for one reason or another that I am not quite able to comprehend at the moment, the number of charges laid in Quebec and the dispositions there are vastly lower than in Ontario with an upper age limit of two years less. Obviously, different provinces administer their systems in different ways. I am sure even our own statistics do not tell us the whole story. I think we would all agree that no matter which age we choose there are going to be difficult adjustments. I am sure this act is imperfect, as you will argue yourself. There are many improvements that could be made, but I think at this point we have achieved a substantial consensus and success.

*[Traduction]*

ont participé à ces discussions, j'y étais d'ailleurs, mais on n'a pu s'entendre à ce sujet. Ces réunions ont été un échec.

**Le sénateur Asselin:** C'est pourquoi vous nous demandez de prendre cette décision pour eux.

**Le sénateur Donahoe:** Le ministre a déjà pris sa décision dans le projet de loi.

**Le sénateur Asselin:** Si nous croyons qu'il ne s'agit pas d'une bonne décision, nous devons alors en convaincre le ministre. Je demande à être convaincu.

**M. Robinson:** Nous espérons que le comité recommandera au Solliciteur général un âge qui pourrait avoir des répercussions moins dramatiques dans tout le pays.

**Le président:** Des répercussions financières moins désastreuses.

**M. Robinson:** Le projet de loi aurait des répercussions moins dramatiques que d'englober des personnes endurcies, expérimentées et difficiles qui mobiliseront toutes les ressources du système.

**Le sénateur Donahoe:** Monsieur le président, je dois vous interrompre comme je l'ai fait lorsque le ministre a comparu devant notre comité. Cette remarque qu'on a faite sur les répercussions financières moins désastreuses est selon moi injuste et inutile, parce que les raisons pour lesquelles on s'oppose à la disposition sont principalement d'ordre financier mais elles sont fondamentalement d'ordre social. M. Robinson a très bien présenté son argument quand il dit qu'il craint que cette modification nuiera au système que la Colombie-Britannique a pu établir après de nombreuses années d'efforts, et ce non seulement au point de vue financier mais également au point de vue de l'exploitation du système. Je m'oppose donc à l'idée que cette objection ne soit fondée que sur des critères financiers. Les deux objections sont valables, tout comme elles l'étaient lorsque je les ai présentées au ministre au nom de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je crois que nous devons également tenir compte du dilemme auquel ferait face le Québec si, à des fins d'uniformité, nous changions l'âge au Québec et au Manitoba. Évidemment, le Québec et le Manitoba ont mis sur pied et exploité avec succès un système judiciaire pour adolescents touchant tous les jeunes de moins de 18 ans. Comme je l'ai dit, monsieur Robinson, pour une raison ou une autre, je n'arrive pas à m'expliquer en ce moment, le nombre d'accusations portées au Québec car les dispositions là-bas sont beaucoup moins nombreuses qu'en Ontario où l'âge limite est de deux ans moindre. Évidemment, chaque province administre son système de façon différente. Je suis persuadé que nos propres statistiques ne révèlent pas vraiment tout ce qui se passe. Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que peu importe l'âge que nous choisirons, l'adaptation sera difficile. Je suis persuadé que cette loi n'est pas parfaite, comme vous le savez vous-même. On pourrait apporter nombre d'améliorations mais je crois que pour l'instant nous avons réussi à atteindre un certain consensus et à obtenir un certain succès.

*[Text]*

I must agree with you that I have reservations about certain administrative problems in there. I would prefer to see other provisions for open and secure custody and more flexibility given to the provincial administrators. There are a couple of other points you raised. Your arguments are very well put and we are grateful to you.

**The Chairman:** Yes, they were very well put.

**Senator Neiman:** I am sure that, if the bill passes, as I hope it will, that will not mean the end of the revision of the act. We are going to have to see how it is administered, and I am sure it is still going to continue to be administered in different ways in different provinces. We are going to have to reconcile those differences somehow, and then try to tie the threads together again in a more succinct way. You have made excellent points and we are grateful to you for what you have said to us this evening, and certainly we will keep your concerns in mind and pass them on, as well as our own, to the minister and the department.

**The Chairman:** Thank you very much for a very good presentation.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Je suis d'accord avec vous et j'ai des réserves quant à certains des problèmes administratifs que le projet de loi entraînera. Je préférerais qu'il y ait d'autres dispositions sur la garde en milieu ouvert et en milieu fermé, et qu'on accorde une plus grande liberté d'action aux administrateurs provinciaux. Vous avez soulevé quelques autres aspects. Vos arguments sont très bien présentés et nous vous en remercions.

**Le président:** C'est vrai, votre exposé était très bien préparé.

**Le sénateur Neiman:** Je suis persuadé que si le projet de loi est adopté, et j'espère qu'il le sera, la loi sera révisée à nouveau plus tard. Nous devons voir comment elle est appliquée, et je suis persuadé qu'elle le sera de façon différente dans les diverses provinces. Nous devons accepter ces différences et essayer de présenter les choses de façon plus concise. Vous avez exposé d'excellents arguments et nous vous sommes reconnaissants de ce que vous nous avez dit ce soir; nous tiendrons compte de votre opinion. Nous en ferons part au Ministre et à son ministère quand nous leur communiquerons notre opinion personnelle.

**Le président:** Je tiens à vous remercier de votre excellent exposé.

La séance est levée.

---









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Ministry of the Attorney General of British  
Columbia:*

Mr. Bernard G. Robinson, Commissioner of Corrections;

Mr. Gary Martin, Acting Director, Policy Planning  
Division.

*From the Department of the Solicitor General of Canada:*

Judge J. R. O. Archambault, Director, Young Offenders  
Policy, Policy Branch.

*Du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique:*

M. Bernard G. Robinson, commissaire aux services  
correctionnels;

M. Gary Martin, directeur intérimaire, Section de planifica-  
tion de la politique.

*Du ministère du Solliciteur général du Canada:*

Juge J. R. O. Archambault, directeur, Politique des jeunes  
contrevenants, Direction des politiques.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, June 29, 1982

Le mardi 29 juin 1982

Issue No. 22

Fascicule n° 22

**Fifth proceedings on:**

Bill C-61, "An Act respecting young  
offenders and to repeal the Juvenile  
Delinquents Act"

**Cinquième fascicule concernant:**

Projet de loi C-61, «Loi sur les  
jeunes contrevenants, portant  
abrogation de la Loi sur les jeunes  
délinquants»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, 26th May, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Neiman, seconded by the Honourable Senator Godfrey, for the second reading of the Bill C-61, intituled: "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Neiman moved, seconded by the Honourable Senator Godfrey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 26 mai 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Neiman, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, tendant à la deuxième lecture du Bill C-61, intitulé: «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Neiman propose, appuyée par l'honorable sénateur Godfrey, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 29, 1982

(37)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Doody, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Smith and Stanbury. (15)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Appearing:* The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General of Canada.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor General;

*Young Offenders Policy, Policy Branch:*

Judge J. R. O. Archambault, Director; and

Mr. Tom Sterritt, Policy Analyst.

The Committee considered Bill C-61, "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act".

The Chairman made an opening statement.

The Minister and witnesses answered questions.

Upon motion duly put it was *Resolved* to report the Bill without amendment.

At 5:10 p.m., the Committee proceeded to the consideration of the next order of business.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 JUIN 1982

(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg, (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Doody, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Smith et Stanbury. (15)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Compareît:* L'honorable Robert P. Kaplan, député, solliciteur général du Canada

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général.

*Politique des jeunes contrevenants, Direction des politiques:*

M. le juge J. R. O. Archambault, directeur, et

M. Tom Sterritt, analyste de politiques.

Le Comité étudie le projet de loi C-61, «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants».

Le président fait une déclaration liminaire.

Le ministre et les témoins répondent aux questions.

Sur motion dûment présentée, il est proposé de faire rapport du projet de loi sans amendement.

A 17 h 10, le Comité passe au point suivant de l'Ordre du jour.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 30, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-61, intituled: "An Act respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act", has in obedience to its Order of Reference of Wednesday, May 26, 1982, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 30 juin 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-61, intitulé: «Loi sur les jeunes contrevenants, portant abrogation à son ordre de renvoi du mercredi 26 mai 1982, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans modification.

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. CARL GOLDENBERG

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 29, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-61, respecting young offenders and to repeal the Juvenile Delinquents Act, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we resume our study of Bill C-61. As the committee requested, the Honourable Robert P. Kaplan, Solicitor General of Canada is here before us, accompanied by Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor General, Judge J. R. O. Archambault, Judge Fred Coward and Mrs. Nicole Jauvin. Mr. Préfontaine who has attended previous meetings, is also available.

You will note that since our last meeting one more province has sent word, the Province of Saskatchewan, and its submission by telex to me is before you now. I think you will find that, substantially, it is similar to the submissions made by Ontario and New Brunswick. Since the committee invited the Solicitor Gen to return—you recall he has already appeared once—I think the best procedure would be to ask members of the committee to submit questions to him. We shall start with Senator Neiman, followed by Senator Bosa.

**Senator Neiman:** Thank you, Mr. Chairman. I should like to start by getting the views of the minister, or perhaps Judge Archambault, about a couple of comments made by Mr. Robinson in his submission to us on behalf of the Government of British Columbia last week. Mr. Minister, he said in a part of his submission—which perhaps you have had a chance to read at this point—at page 11, with respect to the right to counsel, the recommendation apparently had been made by British Columbia that wording parallel to that in sections 9 and 10 of the Charter of Rights and Freedoms be used in place of the present, what he considered to be, potentially difficult wording. He also raised the spectre, as he called it, of the Miranda phenomena in the states. I did not get a clear answer from him as to what his precise objection was, and I wonder if you have any comments on those objections raised by the minister from British Columbia.

**The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General of Canada:** Judge Archambault was present when Mr. Robinson was questioned, and I would ask him to reply to both questions.

**Judge J. R. O. Archambault, Director, Young Offenders Policy, Policy Branch, Department of the Solicitor General:** The suggestion by Mr. Robinson was, and it has been the B.C. position as well, that the charter sufficiently guaranteed the rights of young persons, and that in this legislation we ought not to go beyond the provisions of the charter. They were

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-61, concernant les jeunes contrevenants et portant abrogation de la Loi sur les jeunes délinquants, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude du projet de loi C-61. Ainsi que le Comité l'avait demandé, l'honorable Robert P. Kaplan, Solliciteur général du Canada, est parmi nous aujourd'hui, accompagné de M. P. André Bissonnette, Solliciteur général adjoint, du juge J. R. O. Archambault, du juge Fred Coward et de M<sup>me</sup> Nicole Jauvin. M. Préfontaine qui a assisté à des réunions précédentes, est aussi présent.

Vous remarquerez que depuis notre dernière réunion, une autre province a apporté sa contribution, la province de la Saskatchewan, et vous avez devant vous le mémoire qui m'a été envoyé par télex. Vous trouverez, je pense, qu'il est semblable, en substance, aux mémoires présentés par l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Étant donné que le Comité a invité le Solliciteur général à comparaître de nouveau—vous vous souvenez qu'il a déjà témoigné une fois—je pense que la meilleure solution serait de demander aux membres du Comité de lui poser des questions. Nous allons commencer avec le sénateur Neiman, qui sera suivi du sénateur Bosa.

**Le sénateur Neiman:** Merci, monsieur le président. Je voudrais commencer en demandant l'opinion du Ministre, ou peut-être du juge Archambault, au sujet de certains commentaires faits la semaine dernière par M. Robinson dans sa présentation au nom du gouvernement de la Colombie-Britannique. Il a déclaré, monsieur le Ministre, dans une partie de son mémoire—que vous avez peut-être déjà eu l'occasion de lire—à la page 11, qu'en ce qui concerne le droit aux services d'un avocat-conseil, la Colombie-Britannique a, apparemment, fait une recommandation voulant que le texte soit semblable à celui utilisé dans les articles 9 et 10 de la Charte des droits et libertés à la place du texte actuel qu'il considère comme pouvant amener des difficultés. Il a également soulevé le spectre, ainsi qu'il le qualifie, du phénomène Miranda aux États-Unis. Je n'ai pas réussi à obtenir une réponse précise de M. Robinson concernant son objection et je me demande si vous avez des commentaires sur ces objections soulevées par le ministre de la Colombie-Britannique.

**L'honorable Robert P. Kaplan, député, Solliciteur général du Canada:** Le juge Archambault était présent lorsque M. Robinson a comparu; je lui demanderai donc de répondre à ces deux questions.

**Le juge J. R. O. Archambault, directeur, Politique des jeunes contrevenants, Direction des politiques, Ministère du solliciteur général:** La suggestion faite par M. Robinson, qui correspond à la position de la Colombie-Britannique, était que la charte garantissait suffisamment les droits des adolescents et que nous ne devrions pas dépasser dans cette mesure

[Text]

suggesting that the wording of the two be consistent. My view is that what we have in the legislation is consistent with the charter, but it goes beyond it because, not only are we guaranteeing the rights of young persons in this legislation, but we are going one step beyond that. If I may remind you of one of the principles in the declaration of principles section; it indicates that not only do we recognize the rights of young persons but we provide special guarantees for them. Because of that, necessarily section 11 goes beyond the charter, which really only guarantees the right to counsel and does not provide for counsel, whereas section 11 goes much further and provides, in essence, that if a young person is unable to obtain counsel, that the court can make an order that he be represented. In a sense, in the final analysis, it does guarantee access to counsel and not only the right to counsel. I think that is the essential difference.

**Senator Buckwold:** Who pays for counsel, the federal government?

**Judge Archambault:** It is our feeling that it has to be at the cost of the state.

**Hon. Mr. Kaplan:** There is a legal aid system in effect in the province and that would be the system to which the young person would look for support. I should tell you, as well, that the conclusion we have reached was not the one that we originally took to the House of Commons. There were representations made on a broad spectrum from those who felt that even more legal advice ought to be provided to young persons in the middle, but I would have to say, more generous position that we finally did take at the House of Commons. What you are looking at was a proposal that was an attempt to balance various interests that were expressed on both sides, that young people should be given no more attention than adults and those on the other side who felt we ought to do more than we even settled on. That is my reply to Mr. Robinson.

**Senator Neiman:** Do you think that part of this reservation, which Mr. Robinson expresses in his brief, has to do with his concern that, in fact, the young offenders may take advantage of the legal system and unnecessarily delay the administrative process of the justice system? Was that kind of objection raised by the witnesses?

**Hon. Mr. Kaplan:** There certainly may be some attempts made by some young offenders to exploit the opportunities of new rights and so on to win delays, but the system overall is designed to work efficiently. We do not feel that abuse will be a serious problem under the system.

**Senator Neiman:** Another reservation or objection the British Columbia set out was that with respect to custody provisions on page 14 and following of their brief. Mr. Minister, are you satisfied that the present provisions are, in fact, sufficiently flexible with respect to types of open and secure custody, or are there possibilities that some of the objections that Mr. Robinson raises on page 16 may arise? It seems to me this is an objection we have heard more than once about the courts having a choice of either open or secure custody. Are you

[Traduction]

législative les dispositions de la charte. Ils suggéraient que les textes des deux documents soient conformes. À mon avis, le texte de la loi est compatible avec celui de la charte mais il va plus loin parce, non seulement, garantissons-nous les droits des adolescents, mais nous allons même au-delà. Si je peux vous rappeler l'un des points de la déclaration de principe, il indique que, non seulement nous reconnaissons le droit des adolescents, mais nous prévoyons des garanties spéciales pour eux. Il s'ensuit donc que l'article 11 dépasse la charte qui ne garantit que le droit aux services d'un avocat et ne fournit pas cet avocat, tandis que l'article 11 va plus loin et prévoit, essentiellement, que si un adolescent ne peut obtenir les services d'un avocat, le tribunal puisse ordonner qu'il soit représenté. Dans un sens, en dernière analyse, les dispositions du projet de loi garantiront l'accès à un avocat et pas seulement le droit aux services d'un avocat. Je pense que c'est la différence essentielle.

**Le sénateur Buckwold:** Qui doit payer pour l'avocat? Est-ce le gouvernement fédéral?

**Le juge Archambault:** A notre avis, ces frais devraient être imputés au gouvernement.

**L'honorable M. Kaplan:** Il existe un système d'aide juridique dans la province et c'est à ce bureau que l'adolescent devra s'adresser pour obtenir de l'appui. J'ajouterai que la conclusion à laquelle nous sommes arrivés n'est pas la même que celle que nous avons initialement présentée à la Chambre des communes. D'amples démarches ont été faites par ceux qui croyaient qu'on devrait même fournir plus d'aide juridique aux adolescents, c'est-à-dire faire preuve d'une attitude encore plus généreuse que celle que nous avons adoptée à la Chambre des communes. Ce que vous examinez présentement est une proposition tendant à établir un équilibre entre diverses opinions qui ont été exprimées par les deux parties: certains prétendaient que les adolescents ne devraient pas recevoir plus d'attention que les adultes alors que d'autres préconisaient que nous devrions faire davantage que ce que nous avons déjà établi. C'est ma réponse à M. Robinson.

**Le sénateur Neiman:** Pensez-vous que cette réserve exprimée par M. Robinson dans son mémoire relève en partie de sa préoccupation que les adolescents puissent, en fait, tirer profit du système juridique et ainsi retarder inutilement le processus administratif du système? Les témoins ont-ils soulevé ce genre d'objections?

**L'honorable M. Kaplan:** Il peut certainement y avoir des tentatives de la part des adolescents pour exploiter les nouveaux droits et retarder ainsi le cours de la justice, mais le système global est conçu de façon à donner de bons résultats. Nous n'avons pas l'impression que les abus constitueront un problème sérieux dans le cadre de ce système.

**Le sénateur Neiman:** Une autre réserve ou objection que la Colombie-Britannique a énoncée concerne les dispositions de garde à la page 14 et suivantes de son mémoire. Êtes-vous certain, Monsieur le Ministre, que les dispositions actuelles sont, en fait, suffisamment flexibles à l'égard des genres de garde à régime souple et à régime strict, ou est-il possible que certaines des objections que M. Robinson soulève à la page 16 puissent être bien fondées? Il me semble que c'est une objection que nous avons entendue plus d'une fois au sujet des



[Text]

satisfied that the provisions are sufficiently wide that a variety of imaginative alternative types of dispositions can be used?

**Hon. Mr. Kaplan:** It is true in re-reading this that we moved, during the course of the hearings and upon reading the many, many briefs that were submitted in the other place, away from the British Columbia approach. That approach was that officials should determine whether a young person convicted should be contained in open facilities or closed facilities. I can say confidently that some of the provinces, and certainly the vast majority of briefs, favoured judicial determination of whether containment should be open or closed. In other words, not leaving to an official to decide whether a young person should be at large or contained, but to have that decided by the court. British Columbia preferred the flexibility, and I admit that the proposals before you are less flexible than British Columbia wanted; but the other side of the flexibility coin is that you are giving power to officials to make a very fundamental determination about the difference between levels of liberty and containment. British Columbia drew our attention to the adult situation, but the adult situation is not comparable, because there is no such thing as an open sentence for an adult. Therefore we thought that a special system should apply to young people, and that it would be better to have a court make a determination of a matter as fundamental as freedom or containment in an enclosed facility.

I think Mr. Robinson is right, we did not accept the British Columbia approach; but I think we did accept the approach that the vast majority of briefs preferred, and that accorded more with my sense of giving authority to the court rather than to officials.

**Senator Neiman:** With respect to clause 69 of the bill, Mr. Minister, which is the establishment of youth justice committees, do you envisage that these committees will assist the courts by advising with regard to types of diversionary programs, or alternative dispositions? What do you see as the function of these committees?

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, it opens a door in the legislation for such committees to be recognized. I think they had a historical origin at a time when the social services of the state were very little developed, and volunteers were a very large part of the humanity of the juvenile justice system. We were urged to remove this provision from the law altogether, because the social framework of society, through government agencies, is so well established. During the course of the committee hearings I was persuaded that these committees still had a very useful role to play. I do not know if members of this committee have had this experience, but I have met people who have actually served on these committees in the provinces of Quebec, Ontario, one maritime province—I do not know which—and British Columbia, and they are very vital and perform a valuable service, in their opinion, and also in the

[Traduction]

tribunaux ayant le choix de garde à régime souple ou strict. Etes-vous certain que les dispositions sont suffisamment souples pour que divers genres d'éléments puissent être utilisés?

**L'honorable M. Kaplan:** En relisant ces dispositions je me rends compte qu'il est vrai que nous nous sommes éloignés des recommandations de la Colombie-Britannique lors des audiences et des très nombreux mémoires qui ont été présentés à la Chambre des communes à ce sujet. L'opinion de la Colombie-Britannique est que les fonctionnaires devraient décider si un adolescent jugé coupable devrait être gardé dans une institution à régime souple ou strict. Je puis dire sans hésiter que certaines des provinces et certainement la très grande majorité des mémoires favorisaient une décision judiciaire quant à la garde à régime souple ou strict. En d'autres termes il ne faudrait pas laisser à un fonctionnaire le soin de décider si un adolescent devrait être libre ou enfermé, mais s'assurer que cette décision revienne au tribunal. La Colombie-Britannique préférait la flexibilité et je reconnais que les propositions que vous avez à l'étude sont moins souples que celles préconisées par cette province; mais le revers de la médaille est que l'on donne à des fonctionnaires le pouvoir de prendre une décision très fondamentale au sujet des divers éléments que comportent l'emprisonnement et la liberté. La Colombie-Britannique a attiré notre attention sur la situation dans le cas des adultes mais la comparaison ne tient pas car il n'existe pas de sentence à régime souple pour un adulte. Nous avons donc pensé qu'on devrait appliquer aux adolescents un système spécial et qu'il vaudrait mieux laisser au tribunal le soin de décider sur un sujet aussi fondamental que la liberté ou l'emprisonnement dans une institution.

Je pense que M. Robinson a raison de dire que nous n'avons pas accepté les vues de la Colombie-Britannique; mais je pense que nous avons accepté celles qui ont été exprimées dans la grande majorité des mémoires et qui consistaient, selon ma propre opinion, à aider à conférer l'autorité au tribunal plutôt qu'aux fonctionnaires.

**Le sénateur Neiman:** Je me reporte, Monsieur le Ministre, à l'article 69 du projet de loi, qui concerne l'établissement de comités de justice pour la jeunesse. Prévoyez-vous que ces comités aident les tribunaux en les conseillant au sujet des divers genres de programmes ou de choix de dispositions? Comment envisagez-vous la fonction de ces comités?

**L'honorable M. Kaplan:** Cela crée la possibilité, au sein de la loi, de reconnaître de tels comités. Je pense que ces comités ont fait leur apparition à une époque où les services sociaux de l'État en étaient à leur début et les bénévoles jouaient alors un rôle considérable dans l'esprit humanitaire du système de justice pour les adolescents. On a insisté pour qu'on supprime cette disposition de la loi, parce que le cadre social de la société, par l'intermédiaire des organismes gouvernementaux, est bien établi. Lors des audiences, j'ai été persuadé que ces comités avaient encore un rôle très utile à jouer. Je ne sais pas si les membres du présent comité ont eu cette expérience, mais j'ai rencontré des personnes qui ont fait partie de ces comités dans les provinces du Québec, de l'Ontario et d'une province maritime—je ne sais pas laquelle—et de la Colombie-Britannique; ils sont très valables et rendent de précieux services, à

*[Text]*

opinion of some family court judges with whom I have had an opportunity to discuss the juvenile committees. I feel, therefore, that they should be recognized in the law, but, as you will know from the way the clause is drafted, it is a provincial option. It struck me, as a consequence, that since the provinces have to accommodate them and deal with the social services that are provided for young offenders, they ought also to have the primary responsibility of deciding whether this door is to be opened or not. I feel, however, that the vitality of the committees, those that I met anyway, would suggest that provinces will be under pressure from the volunteers to give them their due, and to give them a role in the new system. From what I can see, that role will be a very beneficial one.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, and Mr. Minister, we have received three briefs now in the course of the last two meetings, one from the Province of Ontario, which was delivered by Mr. Sterling himself, one from British Columbia, and, by mail today, another one. They all expressed the same preoccupation, and that is the tremendous cost that they will incur in lifting the ceiling for young offenders to age 18.

British Columbia, as a matter of fact, stated that it would cost them, they estimate, an additional \$60 million; \$20 million for capital costs, and \$40 million to service these arrangements for young offenders.

Has the department made any estimates as to what expenditures may be incurred? And if so, do they differ from those of the provinces?

**Hon. Mr. Kaplan:** Unfortunately, we are still working on this. The Department of Health and Welfare is the department that makes Canada's contribution to the juvenile justice system. The contribution is made aggregated with some other elements, with social welfare payments to young people not in conflict with the law, for example, and it has been very difficult for Health and Welfare to give me proper and complete advice on how much we contribute even to the present system; so that there is a difficulty in trying to make an estimate about the future system. In fact, the department of Health and Welfare, at various times, has given me a figure of over \$100 million, \$95 million, and \$65 million. That range suggests the difficulty that they are having in their work.

We have asked the provinces to assist us in this analysis, and so far, only seven have been able to come up with figures; but we have those figures, and we are trying now to make the base common, so that we can read across them and project them to a uniform maximum age of 17, which will be the age, as we all know, under the system we are proposing.

I think, however, that there are some comments I can make that can be taken into account in looking at these estimates from the provinces. Firstly, under the Constitution the federal government has no responsibility at all to pay these costs, so that the provinces are very concerned that Canada might

*[Traduction]*

mon avis et à celui aussi de certains juges de tribunaux de famille avec qui j'ai eu l'occasion de discuter de ces comités pour la jeunesse. J'ai donc l'impression qu'ils devraient être reconnus par la loi mais, comme vous pouvez le constater par le libellé de l'article, il s'agit d'une option provinciale. Ce qui m'a frappé, par conséquent, c'est que, puisque les provinces doivent en tenir compte et s'occuper des services sociaux qui sont offerts aux jeunes contrevenants, elles devraient aussi avoir la principale responsabilité de décider s'il faut, ou non, créer cette possibilité. Je pense, toutefois, d'après le dynamisme des comités que j'ai rencontrés, que ces derniers sauront faire pression sur les provinces pour être reconnus à leur juste valeur et jouer un rôle dans le nouveau système. D'après ce que je peux voir, ce rôle sera très bénéfique.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président et monsieur le Ministre, nous avons reçu trois mémoires depuis les deux dernières réunions, soit un de la province de l'Ontario, qui nous a été remis par M. Sterling lui-même, un de la Colombie-Britannique et un autre que nous avons reçu aujourd'hui par la poste. Tous les trois exprimaient la même préoccupation, c'est-à-dire le coût énorme que leur coûtera le fait de reporter à 18 ans l'âge des jeunes contrevenants.

La Colombie-Britannique a, en fait, déclaré que cela coûterait à la province, selon les prévisions, 60 millions de dollars supplémentaires dont 20 millions pour les frais de premier établissement et 40 millions pour offrir aux jeunes contrevenants ces services spéciaux.

Le ministère a-t-il fait des estimations des frais que cela coûterait? Dans l'affirmative, diffèrent-ils de ceux des provinces?

**L'honorable M. Kaplan:** Malheureusement, nous n'avons pas terminé nos estimations. C'est le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui verse la contribution au système juridique des adolescents. La contribution s'ajoute à d'autres éléments, par exemple, des paiements au titre du bien-être social à des jeunes qui n'ont pas de démêlés avec la justice, et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a eu beaucoup de difficultés à me donner des chiffres exacts et complets sur la somme que nous versons, même en vertu du système actuel; voilà pourquoi il est difficile de tenter de faire des estimations sur le système à venir. En fait, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social m'a donné à diverses reprises des chiffres variant entre plus de 100 millions de dollars, 95 millions et 65 millions. Ces écarts témoignent de la difficulté de sa tâche.

Nous avons demandé aux provinces de nous aider dans cette analyse et jusqu'ici, seulement sept d'entre elles ont pu nous donner des chiffres; mais, maintenant que nous les avons en main, nous tentons d'établir la base commune, de sorte que nous puissions lire en filigrane et les projeter sur un âge maximal uniforme de 17 ans, qui, comme nous le savons tous, sera l'âge, adopté en vertu du système que nous proposons.

Je pense toutefois pouvoir faire certaines observations dont nous pourrions tenir compte lorsque nous jetterons un coup d'œil sur les estimations faites par les provinces. En premier lieu, en vertu de la Constitution, il n'incombe nullement au gouvernement fédéral de payer ces coûts; les provinces crai-



*[Text]*

retreat to its constitutional position of saying, "We do the legislating, but you have to pay." In other words, under our Constitution financial responsibility does not follow legislative authority.

To allay the concerns of the provinces I have indicated, on behalf of the government, and on behalf of cabinet, that we will continue to contribute to the juvenile justice system at at least the level that we have in the past, and possibly more; but because of the degree of imprecision that exists about the figures, and also as a result of not knowing quite what form of legislation we will end up with after two houses of Parliament have considered it, we have not been able to take any firmer position up to this point.

One of the things that the provinces, in my opinion, are not giving adequate weight to is the offsetting savings that they will have in the adult system. There will be no more processes, no more offences to be tried, under the new system than under the old system. It is just that 16 and 17-year olds, who have been in some provinces under the adult system, are now going to be under the juvenile system. There will be the same number of processes but in many cases the judges are the same people. It is only in major urban centres across the country that courts exist that specialize in dealing with juveniles. There will therefore not be that much change.

Containment may not change very much, over all, either, and provincial containment of 16 and 17-year olds now outside the juvenile system is totally at the expense of the provinces. Once those 16 and 17-year olds are contained under the youth system, the undertaking I have given on behalf of the government comes into effect, and there will be an important contribution which does not exist now, that will offset the cost of dealing with these young adults when they are moved into the youth system.

Finally, I point to the fact that Manitoba and Quebec already have the proposed uniform maximum age. These two provinces are not the richest provinces in Canada, and yet they have up to now been able to accommodate a system which is now to be proposed for all the other provinces so far as age is concerned.

I do not want to suggest that the provincial proposals are not put forward sincerely, and that there is not a legitimate concern, or, indeed, that there will not be extra cost; but I think that the cost will be something like the costs we now have in the case of Manitoba and Quebec, which are easily bearable by those two provinces, and that, given enough time, we will be able to work out an arrangement with the provinces which will be fair.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, Mr. Robinson, of British Columbia, took exactly the opposite view concerning the off-sets. He claimed that if you raised the ceiling to under 18 the processing of an application of a juvenile will be much more costly than the processing of an application of an adult. He

*[Traduction]*

gnent donc vivement que le Canada se retranche dans sa position constitutionnelle et décalre: «Nous nous occupons de la législation, mais vous devez payer.» En d'autres termes, en vertu de notre Constitution, l'autorité législative n'entraîne aucune responsabilité financière.

Afin d'apaiser les craintes des provinces, j'ai indiqué, au nom du gouvernement et du Cabinet, que nous continuerons à verser des contributions au système judiciaire pour adolescents, du moins dans la même mesure que dans le passé, peut-être dans une plus grande mesure; mais, vu l'imprécision des chiffres, et aussi, comme nous ne savons pas exactement quelle forme de législation sera adoptée une fois que les deux Chambres du Parlement l'auront étudiée, nous n'avons pas pu prendre jusqu'ici une position plus ferme.

A mon avis, une des choses auxquelles les provinces n'accordent pas suffisamment d'importance, ce sont les économies qu'elles réaliseront pour le système pour adultes. En vertu du nouveau système, il n'y aura plus d'ordonnances, plus d'infractions à porter devant les tribunaux. La seule chose, c'est que les jeunes de 16 et 17 ans, qui, dans certaines provinces sont intégrés au système pour adultes, feront maintenant partie du système pour adolescents. Le nombre d'ordonnances sera le même mais, dans beaucoup de cas, les juges seront les mêmes personnes. Ce n'est que dans certains grands centres urbains du pays qu'il existe des tribunaux qui se spécialisent dans les cas mettant en cause des adolescents. Les changements ne seront donc pas énormes.

En fin de compte, il est possible que la détention ne fasse pas non plus l'objet de beaucoup de changement, et, au niveau provincial, les frais de détention des personnes âgées de 16 et 17 ans qui ne sont pas intégrées au système pour adolescents sont totalement supportés par les provinces. Une fois que ces jeunes de 16 et 17 ans seront intégrés au système pour adolescents, l'initiative que j'ai prise au nom du gouvernement entrera en vigueur et ce dernier fera une importante contribution, qui n'existe pas à l'heure actuelle, mais qui compensera les frais occasionnés pour s'occuper de ces jeunes adultes lorsqu'ils seront intégrés dans le système pour adolescents.

Enfin, je voudrais souligner que le Manitoba et le Québec ont déjà adopté l'âge maximal uniforme proposé. Ces deux provinces ne sont pas les plus riches du Canada et pourtant, elles ont pu établir à l'intérieur de leur système un âge maximal qui sera proposé pour toutes les autres provinces.

Je ne veux pas laisser entendre que les propositions des provinces ne sont pas sincères, que leurs préoccupations ne sont pas légitimes, ou que des frais supplémentaires ne seront pas entraînés; mais je pense que le coût sera équivalent à ceux que paient actuellement le Manitoba et le Québec, que ces deux provinces supportent assez facilement, et qu'avec suffisamment de temps, nous serons en mesure de conclure avec les provinces une entente équitable.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, M. Robinson, de la Colombie-Britannique, est exactement de l'avis contraire en ce qui concerne les compensations. Il a soutenu que si vous élevez la limite à moins de 18 ans, le traitement d'une demande d'un adolescent sera beaucoup plus coûteux que celui



*[Text]*

gave the illustration of five stages during which a juvenile has access to legal aid and additional services. I think it would be helpful if the committee had some guidance from you on that.

My last question relates to the brief from Saskatchewan which urges the committee not to adopt this particular bill until October 1983. Would the minister tell us if it is his intention to proclaim this bill during this session, and whether he would consider changing the ceiling from under 18 years of age to under 17 years of age to make it more acceptable to the majority of the provinces?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think there is a limit to public patience in regard to the legislative process. There is a certain impatience in view of the fact that it has taken 14 years of negotiation before we had enough confidence to bring forward a bill and put it through the two houses of Parliament. If, after having done that, we have an undue delay before implementation, I think our credibility when we say we want to bring reform to the juvenile justice system would be weakened.

I do not want to negotiate and delay doing what Parliament has determined is something that ought to be done for the young people of this country, who are in conflict with the law.

On the other hand, there is a difficult adjustment, and for some provinces it is harder than it is for others. I admit that, because of the resources and also because of the amount of change, those which are now adding two years of young people to their system will find it a lot harder. October 1983 does not seem that unreasonable to me.

However, if we could do it by an earlier time and if the provinces feel comfortable about it, I think Parliament ought to prefer taking that route. Those are my feelings about it.

It is my understanding that the Northwest Territories particularly like the date of October 1983. What I intend to do in the next few days is to canvass all the provinces. I am sure there will not be a consensus, but I will have to take the responsibility for the date which is set. We do have some flexibility legally. If the law is passed in its present form, we do not have to proclaim it until April 1985. I certainly would not ask the Canadian people to wait that long for reform on which Parliament has already decided.

These are the balancing interests, and if I could find a proclamation date that would win enthusiastic support in many of the provinces, particularly those that would find it most difficult, then I would certainly tend to favour that date, even if it were further off than I would like.

I should just like to add two other points. Regardless of the date of proclamation, the provinces have the absolute right to delay bringing the ages in until April 1985, so while they can trigger the more sophisticated youth system that we have before us now by proclamation, I cannot compel the provinces

*[Traduction]*

d'une demande d'un adulte. Il a parlé de cinq étapes au cours desquelles un adolescent a accès à l'aide juridique et à des services additionnels. Je pense qu'il serait utile que vous donniez quelques détails au comité à cet égard.

Ma dernière question porte sur la mémoire de la Saskatchewan, qui exhorte le comité à ne pas adopter ce projet de loi avant octobre 1983. Le ministre pourrait-il nous dire s'il a l'intention de proclamer l'adoption de ce projet de loi au cours de la présente session et s'il envisage de porter le plafond de 18 à 17 ans pour qu'il soit plus acceptable à la majorité des provinces?

**L'honorable M. Kaplan:** A mon avis, la patience du public a des limites en ce qui concerne le processus législatif. Une certaine impatience découle du fait qu'il a fallu que nous négocions pendant quatorze ans avant d'avoir suffisamment de confiance en nous pour mettre de l'avant un projet de loi et inciter les deux Chambres du Parlement à l'étudier. Si, après cela, sa mise en vigueur, est retardé indûment, je suis d'avis que notre crédibilité, pour ce qui est de tenter de réformer le système judiciaire pour adolescents, en souffrira.

Je ne veux pas continuer à négocier et remettre à demain une initiative que le Parlement a arrêtée et qui devrait être prise pour les adolescents du pays qui ont des démêlés avec la justice.

D'autre part, il y a une adaptation difficile à faire et elle est plus difficile pour certaines provinces que pour d'autres. Je dois admettre que, étant donné les ressources à leur disposition et la quantité de changements nécessaires, les provinces qui doivent maintenant intégrer des adolescents de 16 et 17 ans à leur système trouveront la tâche beaucoup plus difficile. Octobre 1983 ne me semble pas un délai si déraisonnable.

Cependant, si nous pouvions adopter le projet de loi plus tôt et si les provinces sont d'accord, je pense que le Parlement devrait suivre cette voie. C'est ce que je pense.

Je crois savoir que les Territoires du Nord-Ouest affectionnent particulièrement cette date: octobre 1983. Au cours des quelques prochains jours, je compte faire campagne dans toutes les provinces. Je suis sûr que nous n'atteindrons pas un consensus, mais je devrai répondre de la date qui sera fixée. Nous pouvons faire preuve d'une certaine souplesse sur le plan juridique. Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, nous ne sommes pas obligés de la proclamer avant avril 1985. Je ne demanderais certainement pas à la population canadienne d'attendre si longtemps pour une réforme que le Parlement a déjà arrêtée.

Ce sont là les intérêts qui font contrepoids, et si je pouvais trouver une date de proclamation qui gagnerait l'appui enthousiaste de nombreuses provinces, particulièrement celles qui éprouveraient le plus de difficultés, j'aurais certainement tendance à souscrire à cette date, même si elle devait être plus tardive que je le souhaiterais.

Je voudrais juste ajouter deux autres points. Quelle que soit la date de proclamation choisie, les provinces ont le droit absolu d'attendre jusqu'à avril 1985 pour modifier l'âge maximal; ainsi, bien qu'elles puissent mettre en vigueur le système pour adolescents plus complexe dont nous disposons actuelle-

[Text]

to extend it to the older young people until that age. That is provided in the act.

On your point concerning changing the age level, I think 17-year-olds should be in the youth system. Almost without exception, members of the committee in the House of Commons felt that 17-year-olds, on balance, should be brought in. Therefore, I want to stick with that even although I know it does involve some extra expense.

**Le sénateur Asselin:** Lorsque nous avons entendu les témoignages des représentants des provinces qui sont venus devant le comité des affaires juridiques et constitutionnelles, l'objection fondamentale n'était pas aux objectifs poursuivis par cette loi concernant les jeunes contrevenants. Les objections entendues devant le comité étaient à caractère financier, fiscal, et également au niveau du manque de consultation entre le fédéral et les provinces. Il y en a eu concernant l'âge uniforme au travers le Canada et d'autres concernant l'envahissement du fédéral dans des champs de compétence provinciale, du moins en ce qui concerne certaines parties de la loi.

En résumé, si on veut rencontrer les objections des provinces—je ne dis pas que je suis en faveur de cette façon de procéder—je suis en faveur d'un âge uniforme au travers le Canada; mais, serait-il possible de prévoir dans cette loi que les provinces pourraient établir leur âge minimum, concernant les jeunes contrevenants. Est-ce que chacune des provinces pourrait le faire?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, selon les conseillers législatifs du gouvernement, nous sommes obligés, selon la Charte canadienne des droits et libertés, d'accorder à toutes les jeunes personnes le même âge d'entrée et de sortie. Alors, nous n'avons pas le choix d'offrir cette possibilité aux provinces.

**Le sénateur Asselin:** C'est mon opinion, également. Je pense que la loi doit prévoir un âge uniforme pour tous les Canadiens. D'ailleurs, je l'ai souligné aux représentants des provinces lorsqu'ils sont venus témoigner. La deuxième objection dont je voudrais que vous me parliez, c'est qu'on prétend que le fédéral envahit le champ de la juridiction provinciale, lorsqu'il s'immisce dans l'administration de la justice. L'on sait que l'administration de la justice est du ressort des provinces. L'on nous dit: Lorsque vous parlez de tenir des dossiers, d'avoir un système de garde pour les jeunes et de prendre des empreintes digitales, cela relève exclusivement des provinces. Le gouvernement fédéral n'a pas juridiction à cet effet. Qu'est-ce que vous répondez à cette objection?

**L'honorable M. Kaplan:** J'aimerais mentionner qu'il y a deux cas qui ont été décidés qui nient l'application des lois provinciales. Des provinces ont essayé de changer leurs lois à l'encontre de la loi des jeunes délinquants qui existe présentement. Au Québec et en Colombie-Britannique, il a été décidé par leur Cour d'appel que cela relevait du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que le comité pourrait prendre connaissance de ces jugements-là?

[Traduction]

ment d'une vertu d'une proclamation, je ne peux pas les contraindre à l'étendre aux adolescents plus âgés jusqu'à ce qu'ils aient atteint cet âge. Cela est prévu dans la loi.

Pour ce qui est du point que vous avez soulevé au sujet de la modification de l'âge maximal, je pense que les jeunes de 17 ans devraient être intégrés dans le système pour adolescents. A très peu d'exceptions près, les membres du comité de la Chambre des communes ont pensé que, à tout prendre, les jeunes de 17 ans devraient y être intégrés. Par conséquent, je tiens à ce point même si je sais qu'il entraîne effectivement quelques dépenses supplémentaires.

**Senator Asselin:** The provincial representatives who testified before the Committee on Legal and Constitutional Affairs did not express any fundamental objections to the aims of the Young Offenders Act. The objections raised were basically of a financial nature and also focussed on the lack of consultation between the federal government and the provinces. Some were opposed to the uniform age across Canada, while others objected to the intrusion of the federal government in areas of provincial jurisdiction, at least as far as certain sections of the Act are concerned.

In short, in answer to the provinces' objections, I am not saying that I am in favour of this procedure. I am in favour of a uniform age across Canada, but would it not be possible to have in the legislation a provision whereby the provinces could set a minimum age for young offenders. Would it not be possible for each province to do so?

**Hon. Mr. Kaplan:** No. According to the government's legislative advisers, we are required, under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, to set a uniform age for all young persons. Therefore, we cannot allow the provinces to establish their own minimum and maximum ages.

**Senator Asselin:** I agree. I think that the legislation must set a uniform age for all Canadians. Moreover, I stressed this point to the representatives of the provinces when they testified before the committee. The second objection which was raised is that, in involving itself in the administration of justice, the federal government is infringing upon an area of provincial jurisdiction. It's a fact that the administration of justice is a provincial matter. We are being told that keeping records, supervising young people and taking fingerprints is a provincial matter and that the federal government has no jurisdiction in this area. What is your answer to this objection?

**Hon. Mr. Kaplan:** I would like to say that in two cases, rulings have been handed down which deny the application of provincial laws. Some provinces have tried to amend their laws to counter the existing Juvenile Delinquents Act. In Quebec and British Columbia, the Court of Appeal ruled that this was a matter of federal jurisdiction.

**Senator Asselin:** Can you tell the Committee what these rulings were?



[Text]

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous les avez?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous pouvez les déposer devant le comité?

**L'honorable M. Kaplan:** Malheureusement, M. Préfontaine, notre conseiller est retenu présentement avec M. Chrétien dans un autre comité. Peut-être que je pourrais les avoir plus tard. Est-ce que vous avez le nom de ces deux causes? Je crois qu'il y en a une qui concerne les empreintes digitales et l'autre, les pouvoirs du directeur auprès des jeunes délinquants.

**M. le Juge Archambault:** Un des cas en question était celui de la Colombie-Britannique: Sa Majesté la Reine contre R.N.; je vous donne seulement les initiales.

**Le sénateur Asselin:** Je comprends.

**M. le Juge Archambault:** Vous savez, c'est une cause qui concerne un jeune délinquant. La cour d'appel de la Colombie-Britannique s'est penché sur la question des dispositions correctionnelles de la loi provincial, a rejeté les représentations de la province, qui voulait limiter les décisions du tribunal quand aux candidats susceptibles d'une peine d'emprisonnement. Le tribunal a statué qu'en autant que cette loi venait en conflit avec la Loi sur les jeunes délinquants, elle devait y être subordonnée.

**Le sénateur Asselin:** J'aimerais monsieur le Président, avec votre permission, que l'on dépose ces références. Je voudrais que l'on dépose les jugements qui ont été rendus concernant ces juridictions provinciales quant à l'administration de la justice.

**M. Kaplan:** J'aimerais mentionner que ces provinces ont légiféré en attendant notre loi.

**Le sénateur Asselin:** Oui.

**L'honorable M. Kaplan:** La responsabilité en incombait au délai du gouvernement fédéral, créant ainsi des difficultés aux provinces. Cela peut constituer une raison qui justifie une action assez vive de notre part.

**Le sénateur Asselin:** Je vous soulève ce point, car il est important. Il s'agit de la juridiction des provinces. Je voulais vous donner la chance d'y répondre.

**L'honorable M. Kaplan:** J'en suis très conscient.

**Le sénateur Asselin:** Le fédéral n'envahit pas un champ de juridiction provinciale, c'est ce que vous me dites?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est cela.

**M. le Juge Archambault:** Quant à la question des mesures alternatives, je ne crois pas qu'il y ait des tribunaux qui ont statué sur la question. Je dois dire que nous avons obtenu l'opinion des conseillers juridiques du ministère, nous indiquant que les dispositions de la loi relevaient des pouvoirs législatifs du Parlement.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, sur un rappel au Règlement. Est-ce qu'un comité du Parlement peut demander que l'on dépose l'opinion du ministère de la Justice concernant un cas donné? Je crois qu'on l'a fait ici même, il y a deux ans.

[Traduction]

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Asselin:** Do you have them?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Asselin:** Could you submit them to the Committee?

**Hon. Mr. Kaplan:** Unfortunately, our adviser, Mr. Préfontaine, is presently appearing with Mr. Chrétien before another committee. Perhaps I can get them later. Do you have the names of these two cases? I believe that one concerns fingerprinting and the other, the powers of the director of young offenders.

**Judge Archambault:** One of the cases in question took place in British Columbia. It was Her Majesty the Queen vs R.N. I can only give you the initials.

**Senator Asselin:** I understand.

**Judge Archambault:** This case involved a young offender. Regarding amendments to the bill at the provincial level, the Court of Appeal of British Columbia examined the various penalties provided by provincial legislation and rejected representations from the province which wanted to limit the rulings of the court to people liable to imprisonment. The court ruled that, insofar as this act conflicted with the Juvenile Delinquents Act, it had to be subordinate to this legislation.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, if I may, I would like these rulings which were handed down concerning provincial jurisdiction over the administration of justice to be submitted to the Committee.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would like to mention that these provinces passed legislation while awaiting the federal legislation.

**Senator Asselin:** Yes.

**Hon. Mr. Kaplan:** By delaying its legislation, the federal government created problems for the provinces. This is one reason which justifies swift action now on our part.

**Senator Asselin:** I mention this because it is important. It concerns the jurisdiction of the provinces. I wanted to give you the opportunity to answer.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am very aware of that.

**Senator Asselin:** So you're saying that the federal government is not intruding into an area of provincial jurisdiction?

**Hon. Mr. Kaplan:** That's correct.

**Judge Archambault:** With respect to alternative measures, I do not believe that any courts have ruled on this question. I will say that we have obtained the opinion of the department's legal advisers. They have indicated to us that the provisions of the Act come under the legislative powers of Parliament.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, a point of order. Can a Parliamentary Committee request that the opinion of the Department of Justice regarding a specific case be submitted to the Committee? I believe that this was done two years ago.



[Text]

**Le président:** Je ne m'en rappelle pas.

**L'honorable M. Kaplan:** Je refuse de rendre publiques les opinions que je reçois. Je dois rappeler la principale politique de nos ministères. L'on veut que les ministres recherchent des opinions légales. C'est leur devoir. S'ils sont obligés de les rendre publiques, ils auront tendance à moins demander d'opinions aux conseillers législatifs.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le Ministre, cela pourrait faire partie du nouveau projet de loi sur l'information que le Sénat étudie présentement.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est pour encourager les ministres à rechercher des opinions avant d'agir. C'est pour cette raison qu'on nous permet de les garder pour notre usage personnel.

**Le sénateur Asselin:** J'aurais un troisième point à soulever, avec votre permission, monsieur le président. J'ai l'impression, concernant les frais, que les provinces seront obligées d'avoir de nouvelles institutions, de bâtir possiblement de nouvelles prisons; elles auront à faire des déboursés. Il n'y a pas d'erreur à ce sujet. Je conteste tout de même les montants astronomiques que les provinces nous ont fait valoir. Ce qui ressort du témoignage des provinces, c'est qu'il y a eu un manque de consultation. Sauf erreur, le représentant de la Colombie-Britannique nous dit qu'il n'a jamais été question, entre vous et les provinces, de frais séparés concernant l'application de cette loi. Est-ce que cela est vrai?

**L'honorable M. Kaplan:** Nous avons commencé un processus de négociation. J'ai nommé deux de mes fonctionnaires qui s'en occupent exclusivement. Nous démontrons ainsi notre bonne foi. Le processus est déjà en marche. Est-ce que vous pouvez nous donner des détails quant au processus de cette négociation?

**M. le Juge Archambault:** En fait, le processus est constitué en deux phases. La première était d'obtenir les informations requises pour en arriver à une position précise du gouvernement fédéral que l'on pourrait transmettre aux provinces. Alors nous ne sommes pas encore arrivés à la phase 2. Comme monsieur le ministre l'a indiqué tantôt, nous avons reçu les estimés de sept provinces. Nous n'avons pas encore reçu les projections des autres provinces. Lorsque nous les aurons toutes reçues et analysées, à ce moment là, le ministre pourra présenter une soumission au cabinet, suivi de propositions aux provinces, pour entamer les négociations proprement dites. Ce que M. Robinson nous disait l'autre jour, c'est que ce processus a été entamé. Il nous a aussi mentionné qu'aucune proposition n'avait encore été soumise aux provinces, ce qui est vrai.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le juge, vous allez admettre avec moi que s'il n'y a pas encore de proposition concernant l'aspect financier de ce projet de loi, comment allez-vous demander aux provinces d'être prêtes, lorsque la loi sera proclamée? Les provinces ont des dépenses à rencontrer. Les provinces veulent savoir si elles devront assumer ces dépenses seules. Dans quelle proportion le fédéral va-t-il assumer ces dépenses-là? Vous devez comprendre que cette critique de la part des provinces est bien fondée et que le solliciteur général devrait, dans les plus brefs délais possibles, donner ces chiffres aux provinces. A ce moment, il devra réunir les solliciteurs

[Traduction]

**The Chairman:** I do not recall that instance.

**Hon. Mr. Kaplan:** I refuse to make public the opinions that I received. I must remind you of the principal policy of our departments. Ministers are asked to seek legal opinions. It is their duty to do so. If they are forced to make these opinions public, they will have a tendency to seek less often the opinion of legislative advisers.

**Senator Asselin:** Mr. Minister, this stipulation could be included in the new bill on access to information which the Senate is presently examining.

**Hon. Mr. Kaplan:** The Ministers are encouraged to seek opinions before taking action. That is why we are permitted to reserve these opinions for our personal use.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, if I may, I would like to raise a third point. Regarding costs, it is my impression that the provinces will be forced, possibly, to build new institutions. They will have to make expenditures. Make no mistake about that. Nevertheless, I am opposed to the tremendous costs which the provinces have quoted. The testimony given by the provinces clearly shows that there has been a lack of consultation. If I am not mistaken, the representative of British Columbia indicated to us that there has never been any question of the provinces and the federal government assuming separate costs with respect to the application of this Act. Is that correct?

**Hon. Mr. Kaplan:** We have begun to negotiate on this point. I have appointed two of my officials to handle this matter. We are showing our good faith. This process is already under way. Can you give us some details of this negotiation process?

**Judge Archambault:** The process is comprised of two stages. The first involves describing the information required by the federal government to work out a specific position in order to inform the provinces. We have not yet come to the second stage. As the Minister indicated earlier, we have received cost estimates from seven provinces. We have not yet received estimates from the remaining provinces. When we have received and analyzed them, the Minister will then be able to make a submission to Cabinet for a proposal to the provinces and begin the negotiations, so to speak. As Mr. Robinson informed us the other day, this process is under way. He also mentioned that no proposal had yet been made to the provinces, a fact which is correct.

**Senator Asselin:** Mr. Justice, you will agree with me that since a proposal has not yet been made regarding the financial aspect of this bill, how can you expect the provinces to be prepared to act as soon as the Act is proclaimed? The provinces have expenses to cover. They want to know whether they will have to bear these expenses alone. What proportion of these expenses is the federal government willing to assume? You must understand that the provinces are justifiably concerned and that the Solicitor Gen should provide figures to the provinces as soon as possible. He should meet with the provincial Attorneys Gen in order to determine what proportion of

**[Text]**

généraux des provinces, afin de définir quelle est la proportion financière que le gouvernement fédéral veut bien investir concernant les nouveaux établissements pénitenciers que les provinces devront ériger pour rencontrer les objectifs de la loi. Je pense qu'il est primordial que cette rencontre ait lieu pour établir les octrois ou les subventions du gouvernement fédéral aux provinces. Je crois que les gouvernements provinciaux ont raison de se plaindre de la façon dont ces discussions se sont déroulées.

Est-ce que monsieur le ministre veut faire des commentaires? Si vous devez régler ce problème, vous devrez le faire le plus tôt possible car les provinces vont se plaindre. Elles ne peuvent pas commencer à ériger de nouvelles structures, de nouvelles prisons, sans savoir qui va payer pour ces dépenses. Quel est le délai que vous vous donnez pour rencontrer les provinces et discuter du partage des coûts?

**L'honorable M. Kaplan:** Tout ce que je suis autorisé à révéler à ce sujet, c'est qu'après toutes ces années, pour ne pas dire des décennies, que cette loi existe, ne lui ayant point apporté de réformes, ce fait va beaucoup aider à ces négociations. Dans un certain sens, il y a des provinces qui préfèrent le système actuel, qui préfèrent les changements qui n'ont pas été acceptés par le gouvernement, ni par le comité, dans d'autres milieux. Je crois, lorsque nous aurons la législation finale, peut-être non proclamée, qu'il deviendra beaucoup plus facile de négocier avec les provinces. Nous allons accepter les changements requis. Les discussions vont être plus réalistes.

**Senator Smith:** Mr. Minister, as you know, I am from Nova Scotia, and the Government of Nova Scotia has put certain objections to me and requested that I ask questions about them. I believe the minister is thoroughly familiar with those objections and probably has responded to those questions directly.

**Hon. Mr. Kaplan:** Nova Scotia was very well represented by your provincial colleague at my last attendance here.

**Senator Smith:** Perhaps then I do not need to put the questions, because the request was made of me at a time that it was not known whether they had a direct representative. If there was one from Nova Scotia at your last attendance, I do not need to take the time of the committee or the minister.

**Hon. Mr. Kaplan:** I appreciate that, but I think what I could say about Nova Scotia's position is that every one of their representations which was not accepted by the federal government, was a minority position. When they were among the majority of provinces representing a majority of the Canadian people, their views were accepted.

**Senator Buckwold:** Like Senator Smith, I am also representing a regional interest. We have in front of us a communication from the Province of Saskatchewan. I gather from the question asked by Senator Bosa that the proclamation of the act, which was referred to here as being possible as early as April, 1983, could be a little later. I gather you said you have no objection to proclaiming it not earlier than October 1, 1983, as outlined.

**[Traduction]**

the financial costs the federal government is willing to bear regarding the new institutions which the provinces will have to build to meet the objectives of the Act. I think that it is vitally important that this meeting take place in order to determine the amount of the federal government subsidies or grants to the provinces. I believe that the provincial governments are justified in complaining about the manner in which these discussions have taken place.

Does the Minister have any comments about this? If you must resolve this problem, you must do so as soon as possible since the provinces will continue to complain. They cannot start to build new institutions without knowing who is going to pay for them. What deadline have you set for meeting with the provinces and discussing a cost-sharing agreement?

**Hon. Mr. Kaplan:** I can only say that in all the years—decades even—that this legislation has existed, no reforms have been introduced and this fact will help us a great deal in our negotiations. Some provinces prefer the current system, or the changes which were not accepted by either the government, the committee or other circles. When we have the final legislation before us, even if the Act has not yet been proclaimed, I believe that it will be much easier to negotiate with the provinces. We will accept the required changes. The talks will be more realistic.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le ministre, comme vous le savez, je viens de la Nouvelle-Écosse et mon gouvernement m'a fait part de certaines objections sur lesquelles il m'a demandé de vous poser des questions. Je pense que le ministre est parfaitement au courant de ces objections et qu'il a probablement répondu directement aux questions.

**L'honorable M. Kaplan:** La Nouvelle-Écosse a été très bien représentée par votre collègue provincial la dernière fois que j'ai assisté à la réunion du comité.

**Le sénateur Smith:** Peut-être est-il donc inutile de poser les questions, car la demande m'en a été faite à une époque où l'on ignorait si la province avait un représentant direct. Si elle en avait un lorsque vous étiez ici la dernière fois, il est inutile de faire perdre le temps du comité ou du ministre.

**L'honorable M. Kaplan:** Je vous en sais gré, mais je puis dire au sujet de la position de la Nouvelle-Écosse que ses représentations que le gouvernement fédéral n'a pas acceptées présentaient un point de vue minoritaire. Il a accepté celles de la majorité des provinces qui représentent une majorité de la population canadienne.

**Le sénateur Buckwold:** A l'instar du sénateur Smith, je défends également les intérêts des régions. Nous avons sous les yeux un communiqué de la Saskatchewan. D'après la question qu'a posée le sénateur Bosa, je crois comprendre que la proclamation de la loi, à laquelle on a fait allusion ici, et qui devait avoir lieu dès avril 1983, pourrait être légèrement retardée. Si je ne me trompe, vous avez déclaré que vous ne vous opposiez pas à ce qu'elle ne soit pas proclamée avant le 1<sup>er</sup> octobre 1983, comme prévu.



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** I would not say that I have no objection to it. I think if we agree that it is a good reform, the sooner the better. April is a good date, but I recognize the problems that this creates for provinces, and I think if it is not in April it should be October because that is half a fiscal year later.

**Senator Buckwold:** I think it would be reassuring, for example, if I, as a senator from that province, could write back to the minister saying that you look with some favour on October 1. She has outlined—the minister is a lady by the way, a Mrs. Smith—that they do not have time to do the extensive program development that they would like to do and an extra six months would be most useful to them.

**Hon. Mr. Kaplan:** If October had more support, I would be inclined to accept that.

**Senator Buckwold:** Do you suggest that the province of Saskatchewan communicate with other provinces looking for some support for October 1?

**Hon. Mr. Kaplan:** I undertake right now to phone them in Saskatchewan tomorrow to see how they feel about October. I have not read the brief. I did not know it was submitted.

**Senator Buckwold:** Is it possible to have the brief put in the hands of the minister, Mr. Chairman?

**Hon. Mr. Kaplan:** Does it recommend October 1?

**Senator Buckwold:** Yes. They have asked that it be extended, if possible.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is news to me, but in a way it is good news, because it suggests working towards goal in good faith.

**Senator Buckwold:** They also talked about the proposal that called for age uniformity in Canada by April, 1985.

**Hon. Mr. Kaplan:** What was the recommendation?

**Senator Buckwold:** They did not specify a date, but they feel that in fact it will take four to five years, based on their experience, from planning to construction. Also, in view of the fact that we are now well into 1982, they feel they need four to five years, and 1985 is not quite long enough for the uniform age proposal. I was going to get your reaction to that. I would like to know whether you agree that it would take that much time for a province to go through the whole procedure, and, as I say, carry out all its studies and have the buildings completed that will be required for the implementation of the act.

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, senator, I have an ideological problem with that. The April 1, 1985, date is not a date that I am putting forward. April 1, 1985, is the date that the Canadian Charter of Rights and Freedoms puts forward as the end of the three-year period within which the federal Parliament and the legislatures are to correct discriminatory legisla-

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne dis pas que je ne m'y oppose pas. Je pense que si nous convenons qu'il s'agit d'une bonne réforme, le plus tôt sera le mieux. Avril est une date acceptable, mais je reconnais les problèmes qu'elle entraîne pour les provinces et je pense que si elle doit être reportée en avril, finalement, octobre serait mieux parce que ce sera une demi-année financière plus tard.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense qu'il serait rassurant, par exemple, si, à titre de sénateur de cette province, je pouvais récrire au ministre pour lui dire que vous préférez le 1<sup>er</sup> octobre. Elle a indiqué—soit dit en passant, le ministre est une dame, M<sup>me</sup> Smith—qu'ils n'ont pas le temps d'élaborer le programme complet qu'ils souhaiteraient; six autres mois leur seraient donc très utiles.

**L'honorable M. Kaplan:** Si un plus grand nombre choisissait octobre, je serais enclin à accepter.

**Le sénateur Buckwold:** Voulez-vous dire que la Saskatchewan devrait communiquer avec d'autres provinces pour qu'elles souscrivent à la date du 1<sup>er</sup> octobre?

**L'honorable M. Kaplan:** Je me charge de téléphoner demain à la Saskatchewan pour lui demander ce qu'elle pense d'octobre. Je n'ai pas lu son mémoire. Je ne savais pas qu'il avait été présenté.

**Le sénateur Buckwold:** Est-il possible de transmettre le mémoire au ministre, monsieur le président?

**L'honorable M. Kaplan:** Recommande-t-il le 1<sup>er</sup> octobre?

**Le sénateur Buckwold:** Oui. Ils ont demandé que la date soit reportée, dans la mesure du possible.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est la première nouvelle que j'en ai, mais d'une façon, c'est une bonne nouvelle, car elle laisse entendre que la province vise un objectif en toute bonne foi.

**Le sénateur Buckwold:** Ils ont également parlé de la proposition voulant que l'âge maximal devienne uniforme au Canada d'ici avril 1985.

**L'honorable M. Kaplan:** Quelle était la recommandation?

**Le sénateur Buckwold:** Ils n'ont précisé aucune date, mais ils pensent qu'en fait, d'après leur expérience, il leur faudra quatre à cinq ans, pour planifier et construire les installations; en outre, comme nous sommes déjà en 1982, ils pensent qu'ils auront besoin de quatre à cinq ans, et 1985 n'est pas un délai suffisant en ce qui concerne la proposition relative à l'âge uniforme. Je voulais vous demander votre réaction à cet égard. Je voudrais savoir si vous contenez qu'il faudrait autant de temps à une province pour passer par toute cette procédure et, comme je l'ai déclaré, mener toutes ses études et faire construire les installations qui seront nécessaires pour la mise en vigueur de la loi.

**L'honorable M. Kaplan:** Eh bien, sénateur, j'ai un problème d'idéologie à cet égard. Le 1<sup>er</sup> avril 1985 n'est pas une date que je propose. C'est la date que la Charte canadienne des droits et libertés met de l'avant, car c'est la fin de la période de trois ans au cours de laquelle le Parlement fédéral et les assemblées législatives doivent corriger des lois discriminatoires; alors,



[Text]

tion; so we have until then to have an even age across our country.

As you know, there is provision for providing notwithstanding clauses that would permit discriminatory conditions to survive that deadline of April 1, 1985.

**Senator Buckwold:** Are you saying, then, that this would be covered under one of the notwithstanding clauses in this particular situation? And that a province, if it needed another year, could do it on its own?

**Hon. Mr. Kaplan:** I do not think a province could do it. The federal government would have to do it.

**Senator Buckwold:** So the "notwithstanding" is federal and not provincial.

**Hon. Mr. Kaplan:** The provinces have the notwithstanding clauses, but only for their legislation. This is our legislation. We would have to be the initiators of the first notwithstanding provision under the new charter, and since we did not want the notwithstanding provision, we are reluctant to consider it.

**Senator Buckwold:** I presume this will be discussed in detail with the provincial governments over the next few years from the point of view of getting a date that is at least reasonably acceptable.

**Hon. Mr. Kaplan:** I think, in an opening negotiating position, which is what the provinces are in, they are talking about going first class in every way. They are talking about the creation of completely new facilities, the establishment of a very rich structure of alternatives to incarceration, and so on, but I think, as the date gets closer, and given the restraint that faces all governments in Canada, we may well find that we are going to be able to accommodate this reform in in existing facilities, or facilities that will be able to be adapted to meet the needs of the new legislation, and that the kind of very generous, first class approach that planners are now taking to their responsibilities under the new legislation may well be moderated as the deadline approaches.

I hope we will be able to go first class and that we will be able to do the right thing by young persons in conflict with the law in every way; but I think as provinces face the inevitable contribution they will have to make to the new system, too, we may find more realistic planning being done, and that in fact April 1, 1985, may be enough time.

**Senator Buckwold:** I am glad that we are getting this on the record, Mr. Chairman. It will be very useful, when we pass it on.

The last question raised by the provinces, of course, was one of financial constraints. They point out that they have sent in to the federal government the results of the costing exercises conducted in Saskatchewan, but they have as yet received no indication of how this information is being employed, or as to what conclusions have been drawn. My suggestion is that at

[Traduction]

nous avons jusqu'à cette date pour uniformiser l'âge dans notre pays.

Comme vous le savez, il existe une disposition prévoyant des clauses dérogatoires qui permettraient que des conditions discriminatoires subsistent après le délai du 1<sup>er</sup> avril 1985.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce à dire que dans cette situation en particulier, une des clauses dérogatoires pourrait être applicable? Et qu'une province, si elle avait besoin d'une autre année, pourrait agir de son propre chef?

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne pense pas qu'une province pourrait le faire. Ce serait au gouvernement fédéral de s'en charger.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, la clause dérogatoire relève du gouvernement fédéral, et non du provincial.

**L'honorable M. Kaplan:** Les provinces disposent des clauses dérogatoires, mais seulement pour leurs lois. Il s'agit ici de notre loi. Il faudrait que nous soyons les instigateurs de la première disposition dérogatoire applicable en vertu de la nouvelle charte et, puisque nous ne voulions pas de la disposition dérogatoire, nous hésitons à l'envisager.

**Le sénateur Buckwold:** Je présume qu'au cours des quelques prochaines années cette question sera débattue en profondeur avec les gouvernements des provinces et que l'on choisira une date qui sera du moins raisonnablement acceptable.

**L'honorable M. Kaplan:** Je pense que, comme point de départ des négociations ce qui correspond au stade actuel, les provinces parlent de faire les choses en grand à tous les points de vue. Elles parlent de la construction d'installation entièrement nouvelles, l'établissement d'un ensemble très complexe de solutions de rechange à l'incarcération et ainsi de suite, mais je pense qu'à mesure que le délai approche, et étant donné les contraintes auxquelles font face tous les gouvernements du Canada, il est fort possible que nous puissions procéder à cette réforme en recourant aux installations actuelles, ou à des installations qui pourront être adaptées de façon à répondre aux nécessités de la nouvelle loi, et que le genre d'approche très généreuse, de première classe, que les planificateurs adoptent actuellement à l'égard des responsabilités qu'ils doivent assumer en vertu de la nouvelle loi s'atténue à mesure que le délai approche.

J'espère que nous pourrons faire les choses en grand et que offrir aux adolescents qui ont des démêlés avec la justice ce qu'il a de mieux à tous points de vue; mais à mon avis, comme les provinces doivent inévitablement faire une contribution au nouveau système, il est possible que leur planification sera plus réaliste et qu'en fait, le 1<sup>er</sup> avril 1985 sera un délai suffisant.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis heureux que vous inscrivez cette opinion au compte rendu, monsieur le président. Elle nous sera très utile lorsque nous la transmettrons.

La dernière question qu'ont soulevée les provinces portait bien entendu sur les contraintes financières. Elles ont souligné qu'elles avaient envoyé au gouvernement fédéral les résultats des analyses de coûts menées en Saskatchewan, mais qu'elles n'avaient pas encore su comment ces renseignements sont employés, ou quelles conclusions en ont été tirées. A mon avis,

[Text]

least somebody in your department should get in touch with that province and say, "We are using this information," in whatever way you are using it.

**Hon. Mr. Kaplan:** I think my people have been wanting to wait until the provinces have all responded. That may not be realistic, because some provinces may not intend to respond. What we ought to do, I think, at some near date is just to draw the line and build our projections on the seven provinces that have responded.

The reason that that is hard to do is that Quebec is one of the non-responders. Since Quebec now has 17-year olds in the youth system there, and since it is a very large province with a very sophisticated juvenile justice system, their returns would be almost valuable of all; but if they are not going to respond we will just have to extrapolate and try and make calculations without them. Then we would be in a position to control the time at which we respond to Saskatchewan.

**Senator Buckwold:** My province concludes its submission with a good statement. It says:

I am optimistic that your committee—

That is to say your committee, Mr. Chairman.

—by carefully considering our proposals, and taking appropriate action, can significantly improve the prospects for a successful implementation of the Young Offenders Act.

They say also that it would be unfortunate if the implementation of the legislation was needlessly jeopardized by the unrealistic imposition of time and financial constraints.

We have discussed all these and, as I say, I am very glad to get your responses on the record.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, I do not have any specific questions to ask. I just want to say that I am entirely happy with the bill, and with the timetable. I am very happy that, for once, the department has decided that they will take into account the interests of the provinces. Very often departments in Ottawa make decisions that the provinces have to budget upon, but by the time the decision is taken it is too late and the provinces are taken by surprise.

**Senator Asselin:** That might be the case here, too.

**Senator Robichaud:** I do not think it is, because, if we set October 31, 1983, or even a date beyond that, it would not hurt one bit.

The gist of the bill is superb. The timing of it has to be considered by the provinces and I ask that you do not take any province by surprise by forcing them to do things they have not budgeted for. I think that message is quite clear.

The bill is extremely good in itself, with the exception that I would like, personally, to find a uniform age. I think every-

[Traduction]

quelqu'un de votre ministère devrait au moins communiquer avec cette province et lui dire: "Nous faisons bon usage de ces renseignements", quelle que soit la façon dont vous les employez.

**L'honorable M. Kaplan:** Je pense que mes employés ont voulu attendre que les provinces aient toutes répondu. Cela peut sembler irréaliste, certaines provinces ayant peut-être l'intention de ne pas répondre. A mon avis, il faudrait que nous fixions bientôt une limite et fassions nos prévisions en fonction des réponses reçues des sept provinces.

La raison pour laquelle cette décision est difficile, c'est que le Québec compte parmi les provinces qui n'ont pas répondu. Puisque au Québec, les jeunes de 17 ans sont intégrés dans le système judiciaire pour adolescents, et que cette immense province possède un système très avancé, ses recettes seraient pour ainsi dire les plus précieuses de toutes; mais si elle ne répond pas, il nous faudra simplement extrapoler et tenter d'effectuer nos calculs sans elle. Nous serions alors en mesure de choisir le moment auquel nous répondrons à la Saskatchewan.

**Le sénateur Buckwold:** Le mémoire de ma province se termine par une bonne déclaration:

Je suis confiant que le Comité,—

C'est-à-dire votre Comité, monsieur le président.

—en étudiant attentivement nos propositions et en prenant les mesures appropriées, peut améliorer considérablement les perspectives d'une mise en vigueur efficace de la Loi sur les jeunes contrevenants.

Il dit également qu'il serait dommage que la mise en vigueur de la loi soit inutilement compromise par l'imposition irréaliste de délais et de contraintes financières.

Nous avons discuté de tous ces aspects et, comme je l'ai dit, je suis heureux que vous nous fassiez connaître officiellement, vos vues.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, je n'ai pas de question précise à poser. J'aimerais simplement dire que je suis parfaitement heureux de ce projet de loi et des délais fixés. Je suis satisfait de voir que pour une fois, le ministère a décidé de tenir compte des intérêts des provinces. Les ministères fédéraux à Ottawa prennent très souvent des décisions dont les provinces doivent tenir compte dans la préparation de leur budget, mais elles en sont parfois avisées trop tard et sont ainsi prises au dépourvu.

**Le sénateur Asselin:** C'est peut-être le cas ici aussi.

**Le sénateur Robichaud:** Je ne le crois pas; si nous fixons la date au 31 octobre 1983, ou même plus tard, cela ne présentera aucun danger.

L'essence du bill est remarquable. Les provinces doivent tenir compte de son caractère opportun et je vous demande de ne pas les surprendre en les forçant à faire des choses qu'elles n'ont pas prévues dans leur budget. Je crois que ce message est très clair.

Le projet de loi en soi est très bon, sauf que personnellement, j'aimerais qu'on établisse un âge uniforme pour tout le



[Text]

body would like to do that. I do not know what we can do about it, but we should find a uniform age throughout Canada.

**Senator Bosa:** This is in the bill.

**Hon. Mr. Kaplan:** I think perhaps what the senator is getting at is to have an age that every province will be happy with. I certainly wish we could do that. We have imposed the upper age of 17, but as honourable senators know, not all of the provinces are happy with that.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, I have one more question.

**The Chairman:** I will allow one more question to be put to the minister. He is already half an hour late for a committee meeting.

**Hon. Mr. Kaplan:** My cabinet committee meeting was called a lot later than this one. I am very anxious to have this legislation approved by the honourable Senate. I am delighted to have the proper consideration of the bill that you are giving to it.

**Senator Neiman:** Mr. Minister, I have long believed that any consideration of improvements in the system of administration of justice have been hampered by a lack of uniform, comprehensive, relevant statistics. During the course of these hearings, I had an opportunity to look at this compilation of the Justice Statistics Division for Juvenile Delinquents for the year 1979. I simply looked at one set of statistics which was in the nature of delinquency by adjudication and disposition for 1979. I was struck by the fact that British Columbia is not even included in the list of provinces. I noticed in another book that I have that British Columbia and the territories did not submit statistics because they were compiled on an entirely different basis. That information is not here.

When I attempted to compare Quebec and Ontario because their populations are so similar, and one has the age of 17, which you are now working to in the other province—and Ontario has objected to this age change—I was struck by the remarkable difference in the charges laid and the dispositions.

The total number for Quebec was 13,900 whereas for Ontario it was 25,400. To me this is an extraordinary difference, and you see this difference in the statistics all the way through. I noticed another set of statistics for these two provinces that had to do with the age range.

**Hon. Mr. Kaplan:** Is that the double difference for 1979?

**Senator Neiman:** Yes.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is because of a mandatory diversion of Quebec, but your point is very well taken.

[Traduction]

pays. Je crois que tout le monde le souhaite. Je ne sais pas vraiment ce que nous pouvons faire, mais nous devrions tenter d'établir un âge uniforme pour tout le pays.

**Le sénateur Bosa:** Le projet de loi assure un âge uniforme.

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois que le sénateur désire peut-être qu'on établisse un âge qui puisse satisfaire toutes les provinces. J'aimerais certainement qu'on puisse y arriver le faire. Nous avons imposé un âge maximum de 17 ans, mais comme les honorables sénateurs le savent, les provinces n'approuvent pas toutes cette disposition.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, j'aimerais poser une autre question.

**Le président:** Je vous permettrai de poser une autre question au Ministre. Il doit assister à une séance de comité et est déjà en retard de trente minutes.

**L'honorable M. Kaplan:** La séance du comité du Cabinet a été convoquée beaucoup plus tard que votre réunion. Je désire ardemment que cette loi soit approuvée par le Sénat. Je suis heureux que vous accordiez au projet de loi toute l'attention qu'il mérite.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le ministre, je crois depuis longtemps que tout projet d'amélioration du système d'administration de la justice au pays a été entravé par un manque de statistiques appropriées, complètes et uniformes. Au cours des audiences de votre Comité, j'ai eu l'occasion d'étudier l'ensemble de données préparée pour l'année 1979 par le Service de délinquance juvénile du Centre canadien de la statistique juridique. J'ai simplement étudié un ensemble de statistiques portant sur les décisions et jugements rendus en 1979 pour les délinquants. J'ai été surpris de constater que la Colombie-Britannique ne faisait même pas partie des provinces figurant au tableau. J'ai remarqué, dans un autre document, que la Colombie-Britannique et les Territoires ne présentaient pas de statistiques parce que, dans ces régions, les données sont compilées d'une façon complètement différente. Ces renseignements ne se trouvent pas dans le premier document.

Lorsque j'ai essayé de comparer la situation au Québec à celle qui existe en Ontario en raison des similitudes des deux populations, l'une a déjà imposé un âge limite de 17 ans et l'autre tente d'y arriver, et l'Ontario s'est d'ailleurs opposée à ce changement—j'ai été frappé par la différence considérable qui existe dans le nombre d'accusations portées et le nombre de décisions rendues dans les deux provinces.

Le nombre total pour le Québec était de 13 900 alors qu'en Ontario, il s'élevait à 25 400. Je crois que cette différence est extraordinaire, elle se retrouve d'ailleurs dans toutes les statistiques. J'ai également remarqué une différence dans un autre ensemble de statistiques sur ces deux provinces et portant sur l'âge des délinquants.

**L'honorable M. Kaplan:** Ces différences sont dans les statistiques de 1979?

**Le sénateur Neiman:** C'est exact.

**L'honorable M. Kaplan:** Elles sont probablement attribuables aux dispositions spéciales qui existent au Québec, mais j'ai bien compris le sens de votre intervention.



[Text]

**Senator Neiman:** It seems to me that even in that age range they obviously treat their young offenders differently. They probably charge them differently. I cannot believe there is so much difference in the actual number of offences. This leads to my question to you, Mr. Minister, because I know you will want to monitor the effect of this really dramatic change in approaching the treatment of young offenders. Are you setting up any kind of system in co-operation with the provinces to gather any statistics in a comprehensive way that will help you assess what is happening?

**Hon. Mr. Kaplan:** I am very glad to have your question because the changing of our system of collecting statistics has been a major priority in the ministry for the last couple of years. I would be glad to give a couple of details about it.

In Canadian society, it is amazing how badly we analyze our crime within Canada. If, as an example, a community has four policemen and it hires another policeman, the statistics often show a 25 per cent increase in crime because what they are now doing is having 25 per cent more activity.

The way in which crime has been measured for many purposes in Canada has been by clearance rates or arrest rates. Data like that comes into the general system, and it is totally misinterpreted.

One of the things we have done is develop in the Department of Finance, within the ministry, although it is being done by Statistics Canada, victim-based crime statistics. That has not been done in Canada before.

Now, when we say that the crime rate is increasing, that does not mean that more victims of rape are coming forward or that one extra policeman is on duty; we are going to go right to the victim and we will actually know whether the crime rate in Canada is increasing or decreasing.

For that purpose, Jurastat has been formed. This is a whole new justice statistics satellite within Statistics Canada on which my deputy minister serves. That depends on provincial input because the administration of justice is a provincial matter. The facts are generated under provincial jurisdiction. A major breakthrough was an agreement for standardizing results.

The differences you notice between Quebec and Ontario certainly do not indicate the difference between the criminality in the provinces; they just indicate a different way of doing things. This will be standardized for reporting purposes.

I feel this will be a major breakthrough. The reason I am glad you mentioned it is that parliamentarians tend to prefer government action as opposed to analyses. They say we have enough analyses; let us have action. But how can you really decide on a proper action without knowing the facts?

[Traduction]

**Le sénateur Neiman:** Il semble que même à cet âge, les délinquants sont traités différemment par le gouvernement. Dans le système québécois, les accusations sont probablement portées différemment. Je ne peux toutefois pas croire qu'il existe une différence aussi importante dans le nombre réel d'infractions, ce qui m'amène à vous poser la question suivante, monsieur le ministre, puisque je sais que vous voudrez surveiller les répercussions de ce changement vraiment important dans le traitement des peines contrevenants. Êtes-vous en voie de mettre sur pied un système en co-opération avec les provinces pour la collecte de données statistiques complètes, afin de pouvoir mieux définir ces changements?

**L'honorable M. Kaplan:** Je suis très heureux que vous ayez posé cette question parce que le changement de notre système de recueil de données statistiques est une des priorités du Ministère depuis quelques années. Je serais heureux de vous donner quelques détails.

Il est surprenant de voir à quel point la société canadienne analyse mal la nature des crimes commis au Canada. Si, par exemple, une collectivité emploie quatre policiers et décide d'en embaucher un autre, les statistiques démontreront souvent une augmentation de 25 p. 100 du taux de criminalité parce que les activités des policiers ont augmenté de 25 p. 100.

On a bien souvent évalué le taux de criminalité au Canada en calculant les taux de libération et d'arrestation. Quand des données du genre sont présentées aux responsables du système général, elles sont souvent très mal interprétées.

Ainsi, le ministère des Finances a établi, bien que ce soit Statistique Canada qui se soit chargé du travail, des statistiques sur les victimes. C'était la première fois qu'on procédait de cette façon au Canada.

Maintenant, lorsque nous disons qu'il y a une augmentation du taux de criminalité, cela ne veut pas dire qu'un plus grand nombre de victimes de viol viennent porter plainte ou qu'un nouveau policier a été embauché; nous consulterons directement les statistiques sur les victimes d'actes criminels pour savoir si le taux de criminalité au Canada augmente ou baisse.

C'est à cette fin, qu'a été créé Jurastat. Il s'agit d'un nouveau service de statistiques juridiques relevant de Statistique Canada et dont mon sous-ministre fait partie. Les activités de service dépendent de la participation des provinces, car l'administration de la justice relève de leur compétence. Ce sont les provinces qui recueillent les données sur le taux de criminalité. La conclusion d'une entente sur la normalisation des résultats nous a permis de faire un pas important en avant.

Les différences que vous remarquez entre le Québec et l'Ontario n'indiquent certainement pas l'écart qui existe entre le taux de criminalité des deux provinces; elles traduisent simplement le recours à des procédés différents. Mais tout cela sera normalisé lors de la préparation des statistiques nationales.

Je crois que cela marquera une étape importante. Je suis heureux que vous en ayez parlé parce que les parlementaires ont tendance à préférer que le gouvernement prenne des mesures plutôt que de le voir se livrer à des analyses. Ils disent que nous avons fait suffisamment d'analyses; ils veulent que

[Text]

From your question I take it that you support the concept that we should have a better handle on what is happening in regard to crime in our country.

I will arrange for each of you to be on the mailing list for the Juristat statistics which are issued every month and which are an eye-opener on different facts and figures of which we have never been fully aware in the past. In a standardized way, we will now know about crime in Canada.

In the area of youth, I have authorized a three-year study, which was begun recently, of the present juvenile justice system. We picked six Canadian regions, and we looked at the effectiveness of the juvenile justice system in those areas.

After the three years, we intend to go to Treasury Board and ask for another three-year study of the new system as it is in effect and compare the two. Then we can determine what is good about the new system and what in the new system can be improved or ought to be changed.

Statistics and analyses are a very important part of what we are doing.

**Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor General:** We feel very proud of our Canadian Centre of Statistics of Criminal Justice. The minister mentioned that this was a breakthrough. However, I feel there has been another breakthrough which goes beyond the Centre of Statistics. Statistics Canada, which is the governing body, so to speak, has federal and provincial input. It is a body composed of all of the deputy ministers of Justice and the Deputy Solicitor General.

There is also an executive committee, chaired by the federal Deputy Solicitor General, which is composed of four deputy ministers of rotation. You must have a smaller body in order to organize. This is a very attractive approach to solving our problem.

**Hon. Mr. Kaplan:** I will undertake to give you the names of those cases.

Les deux cas décidés que j'ai mentionnés, aujourd'hui même, si possible.

**Le président:** Demain?

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne les ai pas maintenant, mais je vais les avoir demain.

**Senator Asselin:** I would like to have those before third reading.

**Hon. Mr. Kaplan:** I can undertake to do that.

**The Chairman:** You would not object to reporting the bill?

**Senator Asselin:** No, but I may want to speak to this bill in the Senate.

[Traduction]

nous passions aux actes. Mais comment pouvez-vous vraiment décider de la ligne de conduite à adopter si vous ne connaissez pas les faits?

Je déduis de votre question, qu'à votre avis, nous devrions en connaître plus sur la criminalité au pays.

Je ferai de sorte que le nom de chacun d'entre vous apparaisse sur la liste d'envoi des statistiques mensuelles de Juristat, qui contiennent beaucoup de données que nous ne connaissions pas vraiment auparavant. Nous avons dorénavant des données normalisées sur les activités criminelles au Canada.

Pour ce qui est des adolescents, j'ai approuvé une étude de trois ans qu'on vient à peine d'entreprendre et qui portera sur le système judiciaire actuel pour adolescents. Nous étudierons l'efficacité du système judiciaire pour adolescents dans six régions données.

Après ces trois années, nous avons l'intention de demander au Conseil du trésor les ressources nécessaires pour effectuer une autre étude de trois ans sur le nouveau système et ses répercussions; nous désirons comparer les deux systèmes. Nous pourrions alors déterminer les aspects positifs du nouveau système et décider, au besoin, comment l'améliorer ou le modifier si cela s'avère nécessaire.

Les statistiques et les analyses sont une partie très importante de notre travail.

**M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général:** Nous sommes très fiers de notre Centre canadien de la statistique juridique. Le Ministre en a parlé comme d'une grande étape. Toutefois, je crois qu'il y a eu une autre étape encore plus importante. Statistique Canada, qui, à proprement parler en est l'organisme directeur, reçoit l'aide du fédéral et des provinces. C'est un organisme qui regroupe tous les sous-ministres de la Justice et le sous-solliciteur général.

Un comité administratif, dont le président est le sous-solliciteur général du Canada, est formé de quatre sous-ministres qui siègent par roulement. Pour mieux arriver à organiser les choses, il faut un plus petit groupe. C'est une façon très attrayante de procéder pour finalement résoudre notre problème.

**L'honorable M. Kaplan:** J'essayerai de vous donner les noms.

I will undertake to give you the two names that have been decided upon today, if possible.

**The Chairman:** Tomorrow?

**Hon. Mr. Kaplan:** I do not have those names now but will tomorrow.

**Le sénateur Asselin:** J'aimerais les avoir avant la troisième lecture du projet de loi.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ferai de mon mieux.

**Le président:** Vous ne vous opposeriez pas à ce que nous fassions rapport du projet de loi?

**Le sénateur Asselin:** Non, mais il se peut que je désire en parler au Sénat.



*[Text]*

**Senator Buckwold:** I do not want to ask a question which has already been answered. I have been asked a question back home which refers to the implications of this bill so far as provincial statutes are concerned and whether, in fact, those charges against juveniles that involve provincial law would be covered by this bill. I was asked that by a Saskatchewan judge, and I wanted to get that information.

**Hon. Mr. Kaplan:** They are not covered by this bill. A province will have to decide to top up the legislative authority given by the federal Parliament and add extra authority to the court to deal with highway traffic offences involving young people and matters of that kind.

**Senator Buckwold:** Really what you are saying is that the provinces will then have to bring in legislation themselves to have those offences covered by this act?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is right.

**Senator Buckwold:** What is the reaction to the provinces in that regard?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think the provinces have anticipated this responsibility.

**Senator Buckwold:** That is part of the reason for the very expensive change over because a lot of these charges would represent breaches of provincial statutes from speeding to liquor offences.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would ask Judge Archambault to tell us from his own experience in the courts what percentage of the workload of the court is the result of provincially generated offences.

**Judge Archambault:** I think we have a good case in point because when British Columbia appeared last week they indicated out of 17,000 cases, which had been processed in the courts—and this was respecting 16 or 17 year olds—that approximately 9,000 represented criminal code and federal statutes, the remainder being provincial laws and municipal bylaw violations. There is a substantial proportion, particularly vehicle act violations, when you hit that driving age group.

**Senator Buckwold:** You do not foresee any problems in this regard?

**Hon. Mr. Kaplan:** No. In fact, we anticipate the topping up of the jurisdiction accorded by Parliament.

**Senator Neiman:** I think we have had a very thorough discussion and review of the bill. If there are no other questions with regard to Bill C-61, I would move that it be reported without amendment.

**The Chairman:** I want to thank the minister for obeying the request of the senatorial committee in appearing. I think he was very helpful in answering the questions.

*[Traduction]*

**Le sénateur Buckwold:** Je ne veux pas poser une question à laquelle on a déjà répondu. Un de mes commettants m'a posé une question qui porte sur les répercussions de ce projet de loi en ce qui a trait aux lois provinciales; on désire savoir si, de fait, ces accusations portées contre les adolescents en vertu de lois provinciales tomberaient sous le coup de ce projet de loi. C'est un juge de la Saskatchewan qui m'a posé cette question, et je voudrais pouvoir lui répondre.

**L'honorable M. Kaplan:** Elle ne tombent pas sous le coup du projet de loi. Une province devrait décider d'étendre l'autorité juridique accordée par le Parlement fédéral et accorder un pouvoir supplémentaire au tribunal pour traiter des infractions au code de la route qui impliquent des jeunes contrevenants, et les questions du genre.

**Le sénateur Buckwold:** Vous dites donc que les provinces devront alors adopter une loi afin que ces infractions soient régies par la présente loi?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle a été la réaction des provinces?

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois que les provinces avaient prévu être chargées de cet aspect de l'affaire.

**Le sénateur Buckwold:** C'est en partie pour cette raison qu'on a procédé à ce changement très coûteux parce que bon nombre de ces accusations seraient portées pour infraction aux lois provinciales, comme la conduite en état d'ébriété et les excès de vitesse.

**L'honorable M. Kaplan:** J'aimerais demander au juge Archambault de nous dire, d'après son expérience des tribunaux, quel pourcentage des cas étudiés par les tribunaux portent sur des infractions aux lois provinciales.

**Le juge Archambault:** Je crois que nous en avons un bon exemple parce que lorsque les représentants de la Colombie-Britannique ont comparu la semaine dernière, ils ont indiqué que de 17 000 affaires étudiées par les tribunaux impliquant des jeunes de 16 à 17 ans, environ 9 000 représentaient des infractions au Code criminel et au code fédéral, et le reste concernait des infractions aux règlements municipaux et aux lois provinciales. Quand on s'occupe de jeunes qui sont en âge d'obtenir leur permis de conduire, il y a toujours un nombre considérable d'infractions à la loi sur les véhicules automobiles.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous ne prévoyez pas de problèmes à cet égard?

**L'honorable M. Kaplan:** Non. De fait, nous prévoyons qu'on étendra les pouvoirs accordés par le Parlement.

**Le sénateur Neiman:** Je crois que nous avons étudié en profondeur le projet de loi. S'il n'y a pas d'autres questions sur le projet de loi C-61, j'aimerais qu'on en fasse rapport sans amendement.

**Le président:** Je tiens à remercier le ministre d'avoir répondu à l'invitation du Comité. Je crois qu'il a bien su répondre à nos questions.



*[Text]*

This is the sixth meeting of our committee on this bill. If I recall correctly, it was agreed that we would not study the bill clause by clause. If there are no further questions, Senator Neiman has moved that I report the bill without amendment.

Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee proceeded to other business.

*[Traduction]*

Il s'agit aujourd'hui de la sixième séance consacrée par le Comité à l'étude de ce projet de loi. Si je me souviens bien, nous étions convenus de ne pas étudier le projet de loi article par article; s'il n'y a pas d'autres questions, le sénateur Neiman a proposé de faire rapport du projet de loi sans amendement.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

Le Comité passe à un autre point de l'ordre du jour.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Robert P. Kaplan, M.P., Solicitor General  
of Canada.

L'honorable Robert P. Kaplan, député, solliciteur général du  
Canada.

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. P. André Bissonnette, Deputy Solicitor General.

*Young Offenders Policy, Policy Branch:*

Judge J. R. O. Archambault, Director;  
Mr. Tom Sterritt, Policy Analyst.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. P. André Bissonnette, sous-solliciteur général.

*Politique des jeunes contrevenants, Direction des politiques:*

Juge J. R. O. Archambault, directeur;  
M. Tom Sterritt, analyste de politique.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, June 29, 1982

Le mardi 29 juin 1982

Issue No. 23

Fascicule n° 23

**First proceedings on:**

The Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the Bill S-24, intituled, "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes"

**Premier fascicule concernant:**

Le Rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts»





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, 12th May, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., for the adoption of the Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the Bill S-24, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Report be not now adopted, but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs with instructions to consider the constitutionality of this Bill's being introduced in the Senate and whether or not this contravenes Section 53 of the *Constitution Act, 1867*.

After debate, and—

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 mai 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., tendant à l'adoption du rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le rapport ne soit pas adopté maintenant, mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avec instruction d'étudier la constitutionnalité de ce bill présenté au Sénat et de voir s'il contrevient à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 29, 1982  
(38)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 5:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Doody, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Smith and Stanbury. (15)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee considered its Order of Reference dated Wednesday, May 12, 1982 which is as follows:

*Ordered,*—That the Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill S-24, intituled, "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes", be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs with instructions to consider the constitutionality of this Bill's being introduced in the Senate and whether or not this contravenes Section 53 of the *Constitution Act, 1867*.

The Committee proceeded to the consideration of the above matter.

At 5:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Louise Marquis

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 JUIN 1982  
(38)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg, (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Doody, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Smith et Stanbury. (15)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie son Ordre de renvoi du mercredi 12 mai 1982 dont le libellé est le suivant:

*Il est ordonné*—Que le rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le projet de loi S-24, intitulé «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu et de certains autres impôts», soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avec instruction d'étudier la constitutionnalité de ce projet de loi présenté au Sénat et de voir s'il contrevient à l'article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Le Comité entame l'étude des questions ci-dessus.

A 17 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 29, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5.15 p.m. to give consideration to the reference of May 12, 1982, re Bill S-24, Canada-Germany Tax Agreement Act, 1982.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators will recall that Bill S-24 was referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, and when that committee reported Senator Flynn raised the question of its constitutionality because he suggested that it could be considered to be a money bill which could not be introduced in the Senate but would have to be introduced in the House of Commons. The Senate then instructed this committee to consider the constitutionality of the bill and whether or not its introduction in the Senate contravened section 53 of the Constitution Act.

For your information, I have had many meetings with Senator Flynn and Senator Hayden as they were the principals concerned. I am going to ask our counsel, Mr. du Plessis, to outline the issues to you as briefly as possible. There are divergent views on the constitutionality.

Mr. du Plessis, would you summarize the issues as we do not want to get into all the technicalities.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, you said that you have different views on the constitutionality of the bill. Does that mean that you have different legal opinions?

**The Chairman:** I would put it this way: The purpose of this bill is to try to avoid double taxation between Canada and West Germany. In that sense, it is a relieving bill; it is not a tax bill. By ratifying the next tax treaty between Canada and Germany the bill provides tax relief for those in Canada who would otherwise be subject to double taxation. Also, the Income Tax Act, which is the general tax law in Canada, remains unchanged by the bill. On this basis, we can say that as a bill for the alleviation of taxation, it is not a bill imposing a tax.

On the other hand, it is argued that the bill, because it terminates the 1956 tax treaty between Canada and Germany has the effect, even though it is secondary and incidental, of removing or reducing existing alleviations of taxation because there were alleviations under the last treaty. Technically, therefore, by repealing that treaty, we remove or reduce existing alleviations.

This argument says that charges upon the people, which may not be imposed by the Senate, include not only the imposition of taxation *per se*, but also the repeal or reduction of existing alleviations. Each enacted tax treaty is as much a part of the general tax law as the Income Tax Act, and when

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h15 pour étudier le renvoi du 12 mai 1982 concernant le projet de loi S-24, «Loi de 1982 sur l'Accord Canada-Allemagne en matière d'impôts».

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** Les honorables sénateurs se souviendront que le projet de loi S-24 a été déposé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Et lorsque le Comité a fait rapport, le sénateur Flynn a soulevé la question de la constitutionnalité du projet de loi parce que, selon lui, il pouvait s'agir d'un projet de loi de finances qui ne pouvait être présenté au Sénat, mais qui devait plutôt l'être à la Chambre des communes. Le Sénat a alors donné instruction à notre Comité d'étudier la constitutionnalité de ce projet de loi et de voir s'il contrevient à l'article 53 de la Loi constitutionnelle.

Je tiens à vous signaler toutefois que j'ai rencontré à maintes reprises les sénateurs Flynn et Hayden, principales parties en cause. Je demanderai à notre conseiller, M. du Plessis, de nous broser le plus brièvement possible un portrait de la situation. Il y a des divergences d'opinions quant à la constitutionnalité du projet de loi.

Monsieur du Plessis, pourriez-vous nous faire un résumé de la question le plus rapidement possible car nous ne voulons pas entrer dans tous les détails techniques.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, vous avez dit qu'il y a des divergences d'opinions sur la constitutionnalité du projet de loi. Cela veut-il dire que vous avez entendu des opinions juridiques différentes?

**Le président:** Voici comment les choses se présentent: l'objectif du projet de loi est d'éviter la double imposition entre le Canada et l'Allemagne de l'Ouest. En ce sens, il s'agit d'une disposition d'allègement, mais non pas d'une mesure fiscale. En ratifiant le nouveau traité fiscal entre le Canada et l'Allemagne, le projet de loi offre un allègement aux personnes résidant au Canada qui, autrement, seraient assujetties à une double imposition. En outre, le projet de loi ne modifie en rien la Loi de l'impôt sur le revenu, qui est en fait la loi générale en matière d'impôt au Canada. Cela dit, nous pouvons affirmer que le projet de loi constitue un allègement fiscal et ne vient imposer aucune taxe.

Par contre, certains soutiennent que puisqu'il dénonce l'accord fiscal de 1956 entre le Canada et l'Allemagne, il a pour effet, même si ce ne sont là que des conséquences secondaires et fortuites, d'enlever ou de réduire des allègements actuellement accordés parce que le traité précédent en prévoyait et que, théoriquement, en abrogeant cet ancien accord, on se trouve donc à enlever ou à réduire les allègements actuels.

Ceux qui soutiennent cet argument prétendent que des obligations, qui ne peuvent pas être imposées par le Sénat, comprennent non seulement la perception d'impôts en soi, mais aussi l'abrogation ou la réduction d'allègements actuels. Chaque traité fiscal dûment adopté fait tout autant partie de

[Text]

an existing treaty is replaced by a new one, the general income tax law is changed.

Under this argument you might hold that Bill S-24 can be characterized as a taxation measure, and, therefore, subject to the rules governing money bills. Those are the two sides of the picture.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, I have one question. When this bill was first introduced was the Governor Gen's recommendation requested?

**The Chairman:** No, it was not, because it was not introduced in the House of Commons and, therefore, it is not a money bill.

**Senator Langlois:** That settles the case in my mind.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliament Counsel:** Also, the Governor Gen's recommendation would only be required in the case of an appropriation bill.

**Senator Neiman:** May I ask a question for clarification? Am I wrong in my recollection that the Senate is empowered to reduce money bills but we cannot increase them? It seems to me that over the years we have had this discussion on more than one occasion and that in fact we can reduce money appropriations, but not increase them. Would that not be comparable to this particular type of thing, roughly?

**The Chairman:** This provides alleviation. Is that your point?

**Senator Neiman:** Yes. It in fact reduces money allocations from whatever source and to whatever source. It seems to me that there is a rough comparability in the situation there.

**Mr. du Plessis:** There is indeed; but that comparability relates to the first function of the bill, which is to bring in tax alleviation. The second function of the bill, however, in bringing that alleviation, is to eliminate the old alleviation. That is the point. If you take away an existing alleviation the people who have to pay the taxes are going to pay a higher tax because they will not have the alleviation. The problem lies in the dual nature of the bill.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, could our members be refreshed as to the constitutional provision relating to the introduction of money bills?

**The Chairman:** It is section 53 of the Constitution Act, 1867. I can give it to you in a moment.

Bills for appropriating any Part of the Public Revenue or for imposing any Tax or Impost shall originate in the House of Commons.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, how does this bill differ from previous bills that have been initiated and adopted in the Senate, such as the Canada-Italy agreement, which have the same purpose of avoiding double taxation?

**The Chairman:** There were two other bills which were of a similar nature introduced in the Senate. One was Bill S-32, which received royal assent on June 29, 1976. This implement-

[Traduction]

la législation fiscale que la Loi de l'impôt sur le revenu, et lorsqu'un traité est remplacé par un autre, la législation fiscale s'en trouve ainsi modifiée.

Cela dit, on pourrait prétendre que le projet de loi S-24 constitue une mesure fiscale et que, par conséquent, il est assujéti aux règles régissant les lois de finances. Ce sont là les deux côtés de la médaille.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, j'ai une question à poser. Lorsque le projet de loi a été présenté, a-t-il dû être recommandé par le gouverneur général?

**Le président:** Non, parce qu'il n'a pas été présenté à la Chambre des communes et que par conséquent, ce n'est pas un projet de loi de subsides.

**Le sénateur Langlois:** Voilà qui est clair pour moi.

**M. R. L. du Plessis, C.R., légiste et conseiller parlementaire:** De plus, la recommandation du gouverneur général ne serait nécessaire que dans le cas d'un projet de loi de subsides.

**Le sénateur Neiman:** Puis-je poser une question pour éclaircir la situation? Ai-je tort de dire qu'à ma souvenance, le Sénat est habilité à réduire le nombre de projets de loi de subsides mais qu'il ne peut l'augmenter? Il me semble que nous avons déjà tenu de tels propos à plusieurs reprises et qu'en fait, nous pouvons réduire le nombre d'affectations de crédits, mais non pas le contraire. De façon générale, cela n'est-il pas comparable à la question qui nous préoccupe?

**Le président:** Le projet de loi actuellement à l'étude est une mesure d'allègement. Est-ce bien ce que vous soutenez?

**Le sénateur Neiman:** Oui, en fait, il vient réduire les affectations de crédits de quelque provenance que ce soit et destinées à quelque source que ce soit aussi. Il me semble que la comparaison est possible ici, mais très vaguement.

**M. du Plessis:** C'est un fait, mais la comparaison concerne la fonction première du projet de loi, qui est d'offrir un allègement fiscal. Toutefois, la seconde fonction du projet de loi est de supprimer l'ancien allègement. Voilà de quoi il retourne. Et si vous supprimez un allègement, les contribuables vont devoir payer des impôts plus élevés parce qu'ils ne pourront plus profiter de cet allègement. En réalité, le problème repose sur le caractère dichotomique du projet de loi.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, pourrait-on nous rafraîchir la mémoire et nous citer de nouveau la disposition constitutionnelle concernant la présentation des projets de loi de subsides?

**Le président:** Il s'agit de l'article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867. Je vous le donne à l'instant.

Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, en quoi ce projet de loi diffère-t-il des précédents qui ont été présentés et adoptés au Sénat, comme par exemple l'accord Canada-Italie dont l'objectif était le même, notamment d'éviter la double imposition?

**Le président:** Il y a deux autres projets de loi semblables qui ont été présentés au Sénat. Il s'agissait du projet de loi S-32, qui a reçu la sanction royale le 29 juin 1976. C'étaient en fait



## [Text]

ed the tax treaties with France, Belgium and Israel. The second Senate bill was S-2, which received royal assent on December 17, 1980. This implemented the tax treaty with Spain Austria, Italy, South Korea, Romania, Indonesia, Malaysia, Jamaica, Barbados, and the United Kingdom.

There was a third bill, S-17, which received royal assent on April 23, 1981. It implemented the tax treaties with New Zealand and Australia.

The present bill does not differ from those bills.

**Senator Smith:** And in those bills is there a repeal of an earlier alleviation?

**The Chairman:** Yes. They are the same.

**Mr. du Plessis:** We have not looked into the actual repeal, the actual pre-existing agreements, because we assumed that in each case that is the normal procedure, to terminate the previously existing agreement.

**Senator Smith:** I suppose, though, that for them to form any reliable precedent we would have to know what their content was. In any event, I do not suppose that the fact that we passed a bill before has much weight in determining whether or not a similar one now is within the constitution.

**The Chairman:** Your point is well taken. The fact that three other bills were passed does not necessarily mean that the present bill, even if it is entirely like the others, is constitutional. That is what you are saying?

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. du Plessis:** The other question is, it may be unconstitutional because it does not follow the procedure laid out in the Constitution; but it seems to me that it does not necessarily mean that it would be invalid if passed by Parliament. This would be a question that the courts would have to determine, and in looking at the question they would perhaps have to take into consideration the new provision in the Constitution, section 53, which says that the Constitution of Canada is the supreme law of Canada; so it would have to be argued whether Parliament, in passing a bill of this nature, simply did not follow a procedure that happens to be in the constitution, or whether it actually went against the supreme law of Canada.

**Senator Asselin:** Do you suggest that this committee could adopt a bill which we know in advance would be *ultra vires*?

**Mr. du Plessis:** Certainly there are lots of precedent for acts the constitutionality of which has been questioned in the courts.

**Senator Asselin:** I know that very well, but if we knew in advance that the bill was *ultra vires* we could not ask the committee to adopt it.

**The Chairman:** We are not asked to adopt the bill. That is the function of the committee on Banking, Trade and Com-

## [Traduction]

des traités fiscaux conclus avec la France, la Belgique et Israël. Le deuxième projet de loi du Sénat était le projet de loi S-2 qui a reçu la sanction royale le 17 décembre 1980. Il est venu conclure l'accord fiscal avec l'Espagne, l'Australie, l'Italie, la Corée du Sud, la Roumaine, l'Indonésie, la Malaisie, la Jamaïque, la Barbade et le Royaume-Uni.

Il y en a eu aussi un troisième, le S-17, qui a reçu la sanction royale le 23 avril 1981. Il est venu conclure les traités fiscaux avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

Le projet de loi que nous étudions actuellement ne diffère en rien de ces autres mesures législatives.

**Le sénateur Smith:** Et ces projets de loi viennent-ils abroger un allégement qui existait auparavant?

**Le président:** Oui, ce sont exactement les mêmes.

**M. du Plessis:** Nous n'avons pas étudié la question de l'abrogation, ni des accords préalables parce que nous avons supposé que dans chaque cas, le processus normal est de dénoncer l'accord précédent.

**Le sénateur Smith:** Cependant, je suppose que pour que ces projets de loi constituent un précédent valable, nous devrions en connaître le contenu. De toute façon, je ne crois pas que le fait d'avoir adopté un projet de loi auparavant nous permette tellement de déterminer si oui ou non un projet semblable est constitutionnel.

**Le président:** Vous faites bien valoir votre point. Il se trouve donc que trois autres projets de loi ont été adoptés et cela ne veut pas nécessairement dire que le projet de loi que nous étudions actuellement, même s'il est exactement semblable aux autres, est constitutionnel. C'est bien ce que vous dites?

**Le sénateur Smith:** C'est exact.

**M. du Plessis:** L'autre question qui se pose, c'est que le projet de loi peut bien être inconstitutionnel parce qu'il ne répond pas aux normes prévues par la Constitution; mais, à mon avis, cela ne veut pas nécessairement dire qu'il n'aurait pas force de loi s'il était adopté par le Parlement. C'est là une question qu'il faudrait soumettre aux tribunaux et, ce faisant, ces derniers devraient peut-être tenir compte du nouvel article 53 de la Constitution qui stipule que la Constitution du Canada est la loi suprême du pays. Il leur faudrait donc déterminer si le Parlement, en adoptant une loi de ce genre, a tout simplement passé outre à la procédure prévue par la Constitution ou encore si en réalité, il est allé à l'encontre de la loi suprême du Canada.

**Le sénateur Asselin:** Voulez-vous dire ici que le Comité pourrait adopter un projet de loi qu'il sait d'avance être *ultra vires*?

**M. du Plessis:** Certainement, il y a beaucoup de précédents où des lois ont été adoptées et dont la constitutionnalité a été contestée devant les tribunaux.

**Le sénateur Asselin:** Je comprends très bien, mais si nous savons à l'avance que le projet de loi est *ultra vires*, nous ne pouvons pas demander au Comité de l'adopter.

**Le président:** On ne nous demande pas d'adopter le projet de loi. C'est au Comité des banques et du commerce qu'il



[Text]

merce. That committee did adopt the bill with an amendment, reported it, and it was then that Senator Flynn raised the point.

At this point I should say that Senator Flynn said that he would be here around 5 o'clock. I gather he cannot be here, but I told him that in my opinion it would be wise to report the bill. Of course, as I say, it is a very unusual reference to a committee. We are not a court of law that can make a decision on constitutionality. In my opinion we should report that the bill could properly have been introduced in the Senate, or something to that effect. But if the committee would like to adjourn this until I make certain that Senator Flynn can appear, I will be very glad to do that.

**Senator Asselin:** I move that.

**Senator Leblanc:** I was the sponsor of that bill in the Senate. I was wondering if it makes any difference legally if the bill was introduced before the Constitution was put into force. Would that make a difference?

**The Chairman:** I do not think so, unless Mr. du Plessis feels that the clause in the new Constitution that he read makes a difference.

**Senator Leblanc:** That was introduced in the Senate before the new Constitution came into force. I wonder if there is something there from a legal point of view, and if it makes a difference of some sort.

**Mr. du Plessis:** No. I think that if a court were looking at the matter it would consider the date on which the bill was adopted by Parliament, if it were going to consider that point. I am mentioning this because I happen to be aware of that particular provision in the new Constitution; but it may well not be considered by a court. Sometimes, I suppose, Parliament has to take a chance on these things, and just go ahead. I think that in the past this has happened.

**Senator Asselin:** If you do not want to take a chance, make a reference to the Supreme Court.

**Senator Langlois:** This bill does not in any way, shape or form amend any existing taxation legislation. It is not a tax bill. It is a consequence of the treaty which was passed between the two countries, and we are merely asked to ratify this treaty. If you have, for example, a treaty which involves the expenditure of public funds, we could ratify the treaty, but it would be up to the House of Commons to introduce a money bill in the house if there were any expenditures involved. In this case, however, there is nothing at all involving the present taxation legislation of Canada.

**Mr. du Plessis:** There is a clause in the agreement that this bill ratifies that the previous agreement is terminated. The effect of the termination of the previous agreement is to impose on certain people in Canada a new tax; for instance, the capital gains tax.

[Traduction]

appartient de le faire. Ce dernier a adopté le projet de loi avec amendement, en a fait rapport et c'est alors que le sénateur Flynn a soulevé la question de la constitutionnalité.

J'aimerais signaler ici que le sénateur Flynn a dit qu'il serait avec nous vers les 17 heures. Je suppose qu'il n'a pu se rendre, mais je lui ai dit qu'à mon avis, il serait sage de faire rapport du projet de loi. Certes, comme je le dis, il est très peu fréquent qu'on défère une question de ce genre à un comité. Nous ne sommes pas un tribunal habilité à rendre une décision sur la constitutionnalité d'un projet de loi. A mon avis, dans notre rapport, nous devrions préciser que le projet de loi aurait pu, comme il se doit, être présenté au Sénat, ou quelque chose du genre. Le sénateur Flynn a dit qu'il n'y voyait aucune objection. Je lui ai parlé cet après-midi. Mais si le Comité désire s'ajourner jusqu'à ce que je m'assure que le sénateur Flynn puisse comparaître, je serai très heureux de le faire.

**Le sénateur Asselin:** Je le propose.

**Le sénateur Leblanc:** C'est moi qui ai été le parrain du projet de loi au Sénat. Je me demande s'il y a une différence juridique si le projet de loi a été présenté avant que la Constitution n'entre en vigueur. Est-ce que cela ferait une différence?

**Le président:** Je ne crois pas, à moins que de l'avis de M. du Plessis, la clause de la nouvelle Constitution qu'il a lue fasse une différence.

**Le sénateur Leblanc:** Le projet de loi a été présenté au Sénat avant que la nouvelle Constitution n'entre en vigueur. Je me demande s'il y a là argument juridique et si cela fait une différence.

**M. du Plessis:** Non, je crois que si les tribunaux étaient saisis de la question, ils tiendraient compte de la date à laquelle le projet de loi a été adopté par le Parlement, s'ils devaient effectivement tenir compte de cette question. Je vous le signale parce qu'il se trouve que je connais cette disposition précise de la nouvelle Constitution; mais il se peut très bien que le tribunal n'en tienne pas compte. Parfois, je suppose, le Parlement doit prendre des risques dans de tels cas et tout simplement aller de l'avant. Je crois que cela est déjà arrivé.

**Le sénateur Asselin:** Si vous ne voulez pas prendre de risques, la question peut être déférée à la Cour suprême.

**Le sénateur Langlois:** Le projet de loi ne viendra aucunement constituer ni modifier une loi fiscale. Il ne s'agit pas d'une mesure fiscale. C'est là une conséquence du traité qui a été conclu entre les deux pays et tout ce qu'on nous demande de faire, c'est de le ratifier. Par exemple, si un traité portant affectation de fonds publics était présenté, nous pourrions le ratifier, mais c'est à la Chambre des communes qu'il appartient de présenter un projet de loi de subsides dans un tel cas. Dans le cas qui nous occupe, toutefois, la législation fiscale actuelle du Canada n'est absolument pas remise en cause.

**M. du Plessis:** L'accord, que le projet de loi vient ratifier, contient une disposition suivant laquelle l'accord précédent est dénoncé. Et cela a pour effet d'imposer une nouvelle taxe à certaines personnes au Canada, comme par exemple l'impôt sur les gains en capital.

## [Text]

**Senator Langlois:** Under existing legislation?

**Mr. du Plessis:** Yes.

**Senator Langlois:** It is not a new tax?

**Mr. du Plessis:** No.

**Senator Langlois:** This is the main point of the bill, and the question is settled just like that.

**Senator Smith:** It seems to me that it is not a very likely thing to come into contention in the courts because it is relieving from taxation and not imposing it in the usual sense. It is hard for me to visualize anybody willing to spend money to take the matter to court. Therefore, it seems to me that as long as we have a reasonable belief that it is *intra vires*, it would be reasonable for us to report favourably on it.

**The Chairman:** That was part of my consideration in suggesting that we should, in effect, say the Senate can go ahead with it.

**Senator Smith:** On the other hand, Senator Flynn seems to have fairly strong views about it and, perhaps, it would be helpful to hear his views and on what they are founded.

**The Chairman:** I spoke with Senator Flynn as recently as 2 o'clock this afternoon and he said that he did not feel very strongly about it and, if the committee wanted to let it pass, it would be all right with him.

**Senator Langlois:** We are merely asked for advice. Even if we are wrong, it will not be the first time we have been wrong.

**The Chairman:** That is exactly the point: We are not asked to adopt the bill now; we are asked to advise.

**Mr. du Plessis:** The committee is asked to consider the constitutionality, not even to advise, but just to consider. The report could contain a short summary, in a very precise form, of the dual nature of the bill and the problems that that generates. We can then leave it up to the Senate to make its decision. The Senate, in turn, can leave it up to the House of Commons to decide.

**Senator Langlois:** I do not think that when advice is sought in this way that we have to give consideration to supporting our advice. We can say that, in our opinion, this bill is constitutional, and that is all. It is not a tax bill.

**Senator Bosa:** If there is an element of doubt as to whether we are called upon to give advice, and if there is an element of doubt as to whether this bill is constitutional, why do we not get an opinion from the Department of Justice and clear up the matter once and for all?

**The Chairman:** I would assume that, when this bill was introduced, it followed the normal practice which is to consult the Department of Justice.

**Mr. du Plessis:** I have been in contact with the officials from the Department of Justice. They have had nothing to say

## [Traduction]

**Le sénateur Langlois:** Aux termes de la loi actuelle?

**M. du Plessis:** C'est exact.

**Le sénateur Langlois:** Ce n'est pas un nouvel impôt?

**M. du Plessis:** Non.

**Le sénateur Langlois:** Voilà toute l'essence du projet de loi, et la question se règle tout simplement comme ça.

**Le sénateur Smith:** Il me semble qu'il est très peu probable que la question sera soumise aux tribunaux parce que le projet de loi offre un allègement fiscal et qu'il n'impose pas une taxe au sens habituel. J'ai peine à croire que certains seront prêts à déboursier pour soumettre l'affaire aux tribunaux. Par conséquent, à mon avis, tant et aussi longtemps que nous avons des motifs raisonnables de croire que le projet de loi est *intra vires*, il serait raisonnable que nous fassions rapport du projet de loi de façon positive.

**Le président:** Voilà en partie ce que je pensais quand je dis que nous devrions, en fait, donner le feu vert du Sénat.

**Le sénateur Smith:** Par contre, le sénateur Flynn semble avoir une idée assez bien arrêtée sur la question et peut-être serait-il utile d'entendre ses arguments et les principes sous-jacents.

**Le président:** J'ai parlé avec le sénateur Flynn tout à l'heure, à deux heures cet après-midi; il a dit qu'il n'y tenait pas tellement et que si le Comité voulait adopter le projet de loi, il n'y verrait pas d'objections.

**Le sénateur Langlois:** Tout ce qu'on nous demande, c'est un avis. Même si nous avons tort, ce ne sera pas la première fois.

**Le président:** C'est exactement ce que je pense: on ne nous demande pas d'adopter le projet de loi, tout ce qu'on veut, c'est un avis.

**M. du Plessis:** Ce qu'on exige du Comité, c'est qu'il étudie la constitutionnalité du projet de loi, non pas qu'il donne son avis, mais qu'il fasse simplement une étude. Le rapport pourrait contenir un bref résumé, très précis, sur le caractère dichotomique du projet de loi et des problèmes qu'il crée. Nous pourrions alors laisser le soin au Sénat de prendre la décision. En retour, le Sénat pourrait renvoyer la balle à la Chambre des communes.

**Le sénateur Langlois:** Selon moi, lorsqu'on nous demande notre avis de cette façon, nous n'avons pas à étudier tous nos arguments. Nous pouvons dire qu'à notre avis, le projet de loi est constitutionnel, voilà. Il ne s'agit pas d'un projet de loi de subsides.

**Le sénateur Bosa:** S'il y a un doute qui subsiste quant à savoir pour quelle raison on nous demande notre avis, ou encore sur la constitutionnalité du projet de loi, pourquoi alors ne pas obtenir l'avis du ministère de la Justice et régler la question une fois pour toutes?

**Le président:** Je suppose que lorsque le projet de loi a été présenté, on a suivi le cours normal des choses qui est de consulter le ministère de la Justice.

**M. du Plessis:** J'ai communiqué avec des fonctionnaires de ce ministère. Ils n'ont rien dit qui, en aucune façon, ne serait



[Text]

that is, in any way, contrary to the analysis that we have presented here today concerning the dual nature of the bill.

**Senator Bosa:** In that case, I do not see why we should hold back. We should say that, in our opinion, it is constitutional.

**Senator Asselin:** Since Senator Flynn is interested in the constitutionality of the bill, I think it would be wise for us to adjourn the discussion until we hear from him.

**The Chairman:** I am prepared to do that. As I said, he told me he would be here at 5 o'clock, but he has not appeared.

**Senator Asselin:** Is this matter urgent?

**Senator Langlois:** Senator Flynn also told you that he was not pressing for action on this?

**The Chairman:** That is right; he told me he would have no objection to our passing it.

**Senator Buckwold:** There is another aspect to this. He will have an opportunity to discuss this bill when it goes again to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. At that time he can express his views.

**Mr. du Plessis:** It will be going back to the Senate because this is an order of reference from the Senate.

**Senator Buckwold:** I will then withdraw that remark.

**The Chairman:** I am prepared to accept Senator Asselin's suggestion if he feels we should wait until Senator Flynn is here. As a matter of fact, I wanted to make sure that both Senators Flynn and Hayden would be here because their views in this matter differed. You will notice that Senator Hayden is not here today either.

**Senator Asselin:** He is not well.

**The Chairman:** Senator Flynn said we could go ahead and pass it.

**Senator Langlois:** Both have been invited to appear before this committee.

**The Chairman:** They are both members of the committee. They met in my office with me last week for about an hour, and I said I would put it on the agenda of the committee for today. They both said they would be present.

**Senator Bosa:** What is Senator Hayden's position?

**The Chairman:** Senator Hayden feels that there is no problem. He feels that the bill is constitutional.

However, Senator Asselin has moved that we adjourn discussion of the bill until Senator Flynn can be here.

**Senator Smith:** I think that would be the courteous course.

**Hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

contraire à l'analyse que nous présentons ici aujourd'hui concernant le caractère dichotomique du projet de loi.

**Le sénateur Bosa:** Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi nous devrions tirer de l'arrière. Nous devrions dire qu'à notre avis, le projet de loi est constitutionnel.

**Le sénateur Asselin:** Puisque le sénateur Flynn s'intéresse à la question de la constitutionnalité du projet de loi, je crois que ce serait faire preuve de sagesse que de reporter la décision jusqu'à ce que nous entendions ses arguments.

**Le président:** Je suis bien prêt à le faire. Je le répète, le sénateur Asselin m'a dit qu'il serait ici à 17 heures, mais il ne s'est pas montré.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que cette question est urgente?

**Le sénateur Langlois:** Le sénateur Flynn nous a aussi dit qu'il n'était pas urgent que la question soit réglée?

**Le président:** C'est exact, il m'a dit qu'il n'aurait pas d'objection à ce que nous ne nous en occupions pas immédiatement.

**Le sénateur Buckwold:** Mais il y a aussi un autre aspect. Il aura l'occasion de discuter du projet de loi lorsqu'il reviendra au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. A ce moment-là, il pourra exprimer son opinion.

**M. du Plessis:** Le projet de loi retournera au Sénat parce qu'il s'agit d'un ordre de renvoi du Sénat.

**Le sénateur Buckwold:** Je retire alors mes paroles.

**Le président:** Je suis prêt à accepter la suggestion du sénateur Asselin si à son avis, nous devons attendre que le sénateur Flynn soit avec nous. En fait, j'ai voulu m'assurer que les deux sénateurs Flynn et Hayden seraient ici parce que leurs vues sur la question diffèrent. Vous remarquerez que le sénateur Hayden n'est pas là non plus aujourd'hui.

**Le sénateur Asselin:** Il n'est pas bien.

**Le président:** Le sénateur Flynn a dit qu'il pouvait attendre.

**Le sénateur Langlois:** Les deux ont été invités à comparaître devant le Comité.

**Le président:** Ils sont tous les deux membres du Comité. Nous nous sommes rencontrés dans mon bureau la semaine dernière pendant environ une heure et je leur ai dit que je porterais la question à l'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui. Ils ont tous les deux dit qu'ils seraient présents.

**Le sénateur Bosa:** Quelle est la position du sénateur Hayden?

**Le président:** Il estime qu'il n'y a pas de problème. Pour lui, le projet de loi est constitutionnel.

Toutefois, le sénateur Asselin a proposé que nous remettions la discussion jusqu'à ce que le sénateur Flynn puisse comparaître.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que ce serait la meilleure façon d'agir.

**Des voix:** D'accord.



[Text]

**The Chairman:** Before we adjourn, I would just like to point out that we have a meeting set up for next Tuesday.

**Senator Langlois:** The Senate will be sitting on Monday.

**The Chairman:** We will adjourn now, and the members of the committee will be advised of the meeting which, I hope very much will be at the beginning of the week. We will reserve a room as soon as possible.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Avant que nous nous ajournions, j'aimerais vous faire remarquer qu'une séance est prévue pour mardi prochain.

**Le sénateur Langlois:** Le Sénat siégera lundi.

**Le président:** Nous allons donc nous ajourner maintenant, et les membres du Comité seront avisés de la séance qui, je l'espère fermement, se tiendra au début de la semaine. Nous réserverons une salle le plus tôt possible.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-82

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*  
L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, July 6, 1982

Le mardi 6 juillet 1982

Issue No. 24

Fascicule n° 24

## Second and Final proceedings on:

The Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the Bill S-24, intituled, "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

## Deuxième et dernier fascicule concernant:

Le Rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, 12th May, 1982:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., for the adoption of the Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the Bill S-24, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Report be not now adopted, but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs with instructions to consider the constitutionality of this Bill's being introduced in the Senate and whether or not this contravenes Section 53 of the *Constitution Act, 1867*.

After debate, and—

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 mai 1982:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., tendant à l'adoption du rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le rapport ne soit pas adopté maintenant, mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avec instruction d'étudier la constitutionnalité de ce bill présenté au Sénat et de voir s'il contrevient à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 6, 1982  
(39)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:20 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator H. Carl Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Neiman, Rousseau, Smith and Stanbury. (14)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee considered its Order of Reference dated Wednesday, May 12, 1982 which is as follows:

*Ordered,*—That the Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill S-24, intituled, "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes", be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs with instructions to consider the constitutionality of this Bill's being introduced in the Senate and whether or not this contravenes Section 53 of the *Constitution Act, 1867*.

The Committee proceeded to the consideration of the above subject.

On motion duly put, it was *Resolved* to report the matter.

At 12:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

LOUISE MARQUIS

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 JUILLET 1982  
(39)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 20, sous la présidence de l'honorable sénateur H. Carl Goldenberg (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Goldenberg, Langlois, Lapointe, Leblanc, Neiman, Rousseau, Smith et Stanbury. (14)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie son Ordre de renvoi en date du mercredi 12 mai 1982 qui se lit comme suit:

*Il est résolu,*—que le rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, sur le projet de Loi S-24, intitulé «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu et de certains autres impôts» soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, avec mandat d'examiner la constitutionnalité de la présentation dudit projet de loi au Sénat et de voir s'il contrevient ou pas à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le Comité étudie le sujet susmentionné.

Il est dûment proposé et *Résolu* de faire rapport de la question.

A 12 h 10, le président lève la séance.

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, July 7, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred the report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill S-24, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes", with instructions to consider the constitutionality of the introduction of the said Bill in the Senate and whether or not this contravenes Section 53 of the *Constitution Act, 1867*, has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, May 12, 1982, considered the matter and reports that, while there were divergent views expressed in committee on the question, the committee is of the opinion, in the light of the discussions that took place, that the Senate can proceed with the Bill.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 7 juillet 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce concernant le Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts», avec mandat d'examiner la constitutionnalité de la présentation dudit projet de loi au Sénat et de voir s'il contrevient ou pas à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 12 mai 1982, étudié la question et en fait maintenant rapport comme suit: tandis qu'on a exprimé des opinions divergentes, le Comité est d'avis, à la lumière des discussions qui ont eu lieu, que le projet de loi peut suivre son cours au Sénat.

Respectueusement soumis,

*Le président*

H. CARL GOLDENBERG

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, July 6, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11.15 a.m. to give consideration to the reference of May 12, 1982, re Bill S-24, Canada-Germany Tax Agreement Act, 1982.

**Senator H. Carl Goldenberg** (*Chairman*) in the Chair.

**Le président:** Honorables sénateurs, aujourd'hui nous reprenons l'étude du bill S-24 et notre réunion est tenue en l'honneur du sénateur Flynn parce qu'il nous a informé depuis notre dernière réunion qu'il serait des nôtres aujourd'hui.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais présenter mes plus profondes excuses au comité.

**The Chairman:** I am very glad to see Senator Flynn here this morning.

We discussed this instruction from the Senate to consider the constitutionality of the introduction of this bill in the Senate and whether this contravenes section 53 of the Constitution Act.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le Président, tel que je l'ai expliqué lors de la dernière séance, je ne crois pas qu'il y ait aucune violation de l'article 53 de la constitution qui ne donne qu'un privilège, d'ailleurs, à la Chambre des communes d'introduire des bills de subsides ou des bills de taxation. D'ailleurs, il y a beaucoup de précédents que vous trouverez dans Beauchesne et Bourinot à l'effet que dans le passé, le Sénat a adopté des bills semblables, tout simplement en prenant la précaution de mettre entre un crochet les montants d'argent dans un bill qui prévoyaient des dépenses de fonds. La Chambre des communes a approuvé cette façon de procéder en décidant que ceci ne violait pas ses privilèges. Je ne crois pas que dans ce cas-ci, même, la question se pose parce que l'autre jour, je crois que ce comité était d'accord qu'il ne s'agissait pas en occurrence ni d'un bill de taxation ni d'un bill de subsides.

Il n'y a aucun montant de mentionné dans ce bill. Comme je l'expliquais, si en ratifiant un traité—ce que l'on nous demande de faire—il y a des dépenses indirectes ou directes qui en découlent et il appartiendra au gouvernement de présenter un bill de subsides nécessaire à la Chambre, c'est tout. Mais dans le cas présent, nous avons tout simplement une requête de rectification et d'un traité qui n'impose aucune somme d'argent. Donc, je crois qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin et que nous pouvons procéder avec ce bill.

**Le président:** Merci, sénateur Langlois.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, j'avais recueilli des décisions de présidents. Je vais vous dispenser d'en entendre la lecture.

**Le sénateur Asselin:** Bien, cela serait intéressant!

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce que votre fils est d'accord avec vous, sénateur Langlois?

**Le sénateur Langlois:** Je ne l'ai pas consulté. Il me consulte bien plus souvent que je ne l'ai consulté moi-même.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 juillet 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 15 pour étudier son ordre de renvoi du 12 mai 1982 concernant le projet de loi S-24, Loi de 1982 sur l'Accord Canada-Allemagne en matière d'impôts.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg** (*président*) occupe le fauteuil.

**The Chairman:** Honourable senators, we resume today the study of bill S-24 and our meeting is being held in honour of Senator Flynn who informed us after our last meeting that he would be among us today.

**Senator Flynn:** I would beg the Committee to accept my sincere apologies.

**Le président:** Je suis très heureux de voir ici ce matin le sénateur Flynn.

Nous avons discuté de cette instruction du Sénat portant étude de la constitutionnalité de la présentation de ce projet de loi au Sénat ainsi que de la question de savoir si celui-ci va à l'encontre de l'article 53 de l'Acte constitutionnel.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, as I explained at our last meeting, I do not think there is any violation of section 53 of the constitution which only grants the House of Commons the privilege of introducing supply bills or taxation bills. Indeed, many precedent are listed in Beauchesne and Bourinot which state that in the past the Senate passed similar bills simply by mentioning the sums of money between brackets in a bill. The House of Commons approved this procedure by stating there was no infringement on its privileges. In this case, I do not see any issue because I believe that the other day Committee agreed that we were not dealing with a taxation bill or a supply bill.

The bill mentions no amount of money. As I was explaining, if by ratifying a treaty—which is what we are asked to do—direct or indirect expenditures are involved, the government will have to see to it that the required supply bill is introduced in the House, and that is that. However, in the present case, we are simply dealing with a request for amendment of a treaty that entails no specific expenditures. Therefore, I believe there is no need to go any further and we can proceed with this bill.

**The Chairman:** Thank you, Senator Langlois.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, I had gathered a few decisions handed down by various chairmen. I will spare you my reading them.

**Senator Asselin:** Well, that would be interesting!

**Senator Deschatelets:** Senator Langlois, does your son agree with you?

**Senator Langlois:** I have not consulted him. He consults me more often than I consult him.



*[Text]*

**Le président:** Je peux vous dire que depuis notre dernière réunion, j'ai examiné un projet qui a été déposé au Sénat, le bill S-32, en 1976. C'est un projet de loi de mise en œuvre des conventions conclues entre le Canada et la France, entre le Canada et la Belgique et entre le Canada et Israël, tendant à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu.

Le projet est exactement comme celui que nous avons actuellement devant nous, y compris les deux clauses que l'on a questionnées durant le débat au Sénat. Ceci a été approuvé.

**Le sénateur Asselin:** Même s'il a été approuvé, cela ne veut pas dire que c'est correct.

**Le président:** Mais vous pouvez dire la même chose, sénateur Asselin, de n'importe quel projet de loi qui est adopté.

**Le sénateur Leblanc:** Souvent, les projets de loi que l'on adopte sont contestés devant les tribunaux.

**Le sénateur Asselin:** Il ne sont pas à l'abri de cela.

**Le sénateur Leblanc:** Non, c'est sûr.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais ajouter que je ne connais aucune règle du Sénat qui nous empêche d'agir. Tout ce que le Règlement du Sénat dit concernant les bills de subsides apparaît à l'article 62:

Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude d'un bill comportant affectation de deniers publics à moins que, à la connaissance du Sénat, le représentant de la Reine n'ait recommandé ladite affectation.

Ceci existe pour la Chambre des communes, de la même façon. Eh bien, à l'article 63 l'on retrouve ce qui suit:

On doit éviter de greffer sur un bill de subsides ou crédits quelque disposition dont la matière soit étrangère à celle du bill ou différente de celle-ci.

C'est tout ce que notre Règlement dit concernant des projets de loi affectant des crédits. Donc, il n'y a aucune violation de notre Règlement.

**Le président:** Sénateur Leblanc.

**Le sénateur Leblanc:** J'ai ici en main une liste de projets de loi qui ont déjà été adoptés dans d'autres pays. En fait, je crois, aujourd'hui, qu'il y a 32 pays qui ont adopté des conventions de ce genre-là, à partir des États-Unis jusqu'à la fin, jusqu'à la Nouvelle-Zélande, le 13 mai 1980.

Alors, il semble qu'il y a eu une pratique courante que les bills établissant des ententes fiscales entre les deux pays aient été une procédure régulière. Je pourrais vous faire lecture de la liste, mais elle est trop longue, évidemment. Mais, à peu près tous les pays importants y sont inclus et nous avons déjà signé des contrats avec ces pays-là.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I do not agree with the definition of a money bill as given by Senator Langlois. I think that any bill which provides for taxation is a money bill and, therefore, cannot be initiated in the Senate.

My objection was based on the bill as introduced in the Senate. I have less objection to the bill as it has been amended by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

*[Traduction]*

**The Chairman:** I can tell you that since our last meeting, I examined a bill which was tabled in the Senate in 1976, namely Bill S-32. It is a bill relating to the implementation of agreements between Canada and France, Canada and Belgium and Canada and Israel, in order to avoid double taxation with respect to income tax.

That bill was exactly like the one we are now asked to deal with, including the two clauses which were debated in the Senate. This bill was approved.

**Senator Asselin:** The fact that it was approved does not mean that it was right.

**The Chairman:** But, Senator Asselin, the same goes for any bill that is passed.

**Senator Leblanc:** Bills which we pass are often challenged before the courts.

**Senator Asselin:** They are not immune to that.

**Senator Leblanc:** No, that is sure.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, with your permission I would like to add that I know of no regulation in the Senate which prevents us from acting. The only thing that the Standing Orders of the Senate say concerning supply bills appears in standing order 62:

The Senate shall not proceed upon a bill appropriating public money that has not within the knowledge of the Senate been recommended by the Queen's representative.

The same provision can be found in the Standing Orders of the House. Standing Order No. 63 of the Senate says:

A bill of aid or supply shall not have annexed thereto any clause the matter of which is foreign to and different from the matter of the bill.

That is all our Standing Orders provide concerning supply bills. Thus, there is no violation of our Standing Orders.

**The Chairman:** Senator Leblanc.

**Senator Leblanc:** I have here in hand a list of bills which have already been passed in other countries. In fact, I believe that today 32 countries have enacted agreements of this type starting with the United States and ending with the most recent, New Zealand, on May 13, 1980.

Therefore, it seems to me that bills establishing fiscal arrangements between two countries are a common procedure. I could read you the list, but it is much too long, obviously. However, almost all of the important countries are included on this list and we have already signed agreements with those countries.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je ne suis pas d'accord avec la définition qu'a donné le sénateur Langlois d'une loi de finance. Je crois que tout projet de loi fiscale est un projet de loi de finance et ne peut donc pas être présenté par le Sénat.

Mon objection était fondée sur le projet de loi tel que présenté au Sénat. Je m'oppose moins à la version modifiée suggérée par le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce.

*[Text]*

My question in the Senate concerned whether we could correct a money bill, if it were one, when introduced, and make it constitutionally correct by amendment.

Subclause 5(1) of the bill, as introduced, states:

—the Governor in Council may, by order, declare that any supplementary agreement between the Government of Canada and the Government of the Federal Republic of Germany intended to alter, revoke, replace or add to the Agreement is approved by Canada, and, when the order comes into force, that supplementary agreement has the force of law in Canada during such period as, by its terms, the supplementary agreement is in force.

Subclause 5(2) states:

In the event of any inconsistency between a supplementary agreement approved under subsection (1) and the provisions of any other law, the supplementary agreement prevails to the extent of the inconsistency.

Clearly, the Governor in Council has the power to make an additional agreement which would, in fact, impose additional taxation. It could be that this is included in the wide terms of these subclauses. I am sure this raises a big question mark.

I do not suggest that I am entirely right since I am not as familiar as Senator Langlois is on this point. However, what I asked was merely to consider the problem. I think it is the responsibility of the Senate to do that, despite the fact that we have acted in this manner with regard to previous bills, because for the most part our previous action would have no bearing because no objections were raised and no decisions were taken by the courts. That was the point I was making.

In view of the opinions expressed by Senator Langlois and others and by our legal counsel, and because of the doubts I have expressed myself, I had come to the conclusion that, if contradictory views were being expressed, perhaps we should let it go. If the government is satisfied, it can take the responsibility of facing an eventual challenge in the courts.

I don't really care, but for someone to say he is quite sure there is no problem simply because it has been done before—I don't buy that.

**The Chairman:** Senator Flynn, with respect to the two clauses that you read—

**Senator Flynn:** I know that they have been changed. I know that, yes.

**The Chairman:** They are subject to the purpose of the bill as set out in the title. It is a bill for the avoidance of double taxation with respect to income tax.

**Senator Flynn:** Yes, but suppose that there is an increase in our rate of taxation in this country. Even if we want to continue the avoidance of double taxation, that might mean an additional tax being collected under the supplementary agreement that would be passed to reflect the changes in our taxation laws. That is quite obvious to me.

*[Traduction]*

J'ai demandé au Sénat si nous pouvions modifier un projet de loi de finance, si c'en est un, après qu'il ait été déposé afin d'en assurer la Constitutionnalité.

Le paragraphe 5(1) du projet de loi, tel que déposé, se lit comme suit:

... le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer que tout accord complémentaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, destiné à modifier, à abroger ou à remplacer l'Accord ou à y ajouter, est approuvé par le Canada; à l'entrée en vigueur du décret, cet accord complémentaire a force de loi au Canada pendant la durée de validité prévue par son dispositif.

Le paragraphe 5(2) stipule:

Un accord complémentaire approuvé conformément au paragraphe (1) l'emporte sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

Evidemment, le Gouverneur en conseil a le pouvoir de formuler un accord complémentaire, qui, de fait, relèverait le taux d'imposition. Il se pourrait qu'une telle mesure soit comprise dans la teneur générale de ce paragraphe. C'est une question importante qu'il faut se poser.

Je ne dis pas que j'ai nécessairement raison puisque je ne m'y connais pas aussi bien que le sénateur Langlois. J'ai simplement demandé qu'on étudie la question. Je crois qu'il incombe au Sénat de le faire, même si nous avons procédé de la même façon avec d'autres projets de loi; dans la plupart des cas, nos activités antérieures n'entreraient pas en ligne de compte puisqu'il n'y avait pas eu de contestation et qu'aucun tribunal n'était appelé à rendre une décision à ce sujet. C'est ce que j'essayais d'expliquer.

Compte tenu des opinions exprimées par le sénateur Langlois, par d'autres sénateurs et par notre conseiller juridique, et en raison des doutes que j'ai personnellement exprimés, j'ai conclu que si des opinions contradictoires étaient exprimées, peut-être devrions-nous abandonner cette loi. Si le gouvernement est satisfait, il peut assumer la responsabilité d'une éventuelle contestation devant les tribunaux.

Je ne m'en soucie pas tellement, mais je ne peux vraiment pas accepter qu'on dise qu'il n'y a pas de problème simplement parce qu'on a procédé de la même façon auparavant.

**Le président:** Sénateur Flynn, en ce qui a trait aux deux paragraphes que vous avez lus...

**Le sénateur Flynn:** Je sais qu'ils ont été modifiés.

**Le président:** Ils sont fonction de l'objet du projet de loi tel qu'établi dans le titre. C'est un projet de loi qui vise à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais supposons qu'il y a relèvement de notre taux d'imposition au Canada. Même si nous voulons continuer à prévenir les doubles impositions, cela peut représenter le relèvement du taux d'imposition en vertu de l'accord supplémentaire qui serait conclu pour illustrer les modifica-



[Text]

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, Senator Flynn has mentioned that he does not agree with my definition of "supply bill."

**Senator Flynn:** "Money bill".

**Senator Langlois:** Well, "money bill".

**Senator Flynn:** There is a difference.

**Senator Langlois:** I was merely quoting two of our rules under the heading of "Supply Bills."

**Senator Flynn:** A supply bill is not the same thing.

**Senator Langlois:** I was just quoting them to show that the privilege of the other house applies to both. In other words, whether they are taxation bills or money bills or supply bills, if they have been introduced in the house—

**Senator Flynn:** Money bills and supply bills are not equivalents.

**Senator Langlois:** I am just quoting the rules of the Senate.

**Senator Flynn:** The rules are not the source of the definition. The BNA Act is.

**Senator Langlois:** But we are bound by our rules, not by the rules of the other place.

**Senator Flynn:** No, we are not bound by our rules, because our rules cannot change the BNA Act. Our rules cannot change the expression "money bills" in the BNA Act. You cannot say we are going to do something despite the BNA Act.

**Senator Langlois:** I did not say that. I said that taxation bills have in the past been passed in the House of Commons, even though they were introduced in the Senate.

**Senator Flynn:** I am not saying that they have not been. I question, however, whether they should have been.

As I told you, Mr. Chairman, you may make whatever report you wish. I don't mind. My only purpose in raising the matter was to draw to the attention of the Senate the possibilities that exist and to say that we will take no responsibility if, eventually, this type of procedure is challenged, that is, if introducing this kind of bill in the Senate is challenged.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, if I understood Senator Flynn correctly in what he said and in his reference to the rules, he suggests that the Governor in Council be given authority to add to the Appropriation Act—or however it is worded.

[Traduction]

tions apportées à nos lois sur l'impôt. Cela me semble bien évident.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, le sénateur Flynn a mentionné qu'il n'était pas d'accord avec ma définition d'un projet de loi des subsides.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de votre définition d'un «projet de loi de finance».

**Le sénateur Langlois:** D'accord, un «projet de loi de finance».

**Le sénateur Flynn:** Il y a une différence.

**Le sénateur Langlois:** Je citais simplement deux de nos règlements que l'on retrouve sous l'entête «Projets de loi des subsides».

**Le sénateur Flynn:** Un projet de loi des subsides n'est pas la même chose.

**Le sénateur Langlois:** Je les citais simplement pour indiquer que le privilège de l'autre Chambre s'applique à ces deux types de projet de loi. En d'autres mots, qu'il s'agisse d'un projet de loi fiscale, d'un projet de loi de finance ou d'un projet de loi des subsides, s'ils ont été déposés à la Chambre...

**Le sénateur Flynn:** Les projets de loi de finance ne sont pas la même chose que les projets de loi des subsides.

**Le sénateur Langlois:** Je ne fais que citer le règlement du Sénat.

**Le sénateur Flynn:** Le règlement ne doit pas servir de source de définition. Il faut se servir de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Le sénateur Langlois:** Nous sommes assujettis à notre règlement, et non pas à celui de l'autre Chambre.

**Le sénateur Flynn:** Non, nous ne sommes pas assujettis à notre règlement, parce qu'il ne peut changer l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Notre règlement ne peut changer l'expression «projets de loi de finance» qu'on retrouve dans l'Acte. Vous ne pouvez pas dire que nous allons agir à l'encontre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**Le sénateur Langlois:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que les projets de loi fiscale ont, par le passé, été adoptés à la Chambre des communes, même s'ils avaient été déposés tout d'abord au Sénat.

**Le sénateur Flynn:** Je ne dis pas que c'est faux. Je ne crois toutefois pas que cela aurait dû se produire.

Comme je vous l'ai dit, Monsieur le président, vous pouvez faire rapport du projet de loi comme vous le désirez. Ça ne me dérange pas. Je désirais simplement attirer l'attention du Sénat sur les possibilités qui existent et dire que nous ne serons pas responsables si, éventuellement, ce type de procédure, le fait de présenter ce type de projet de loi au Sénat, est contesté.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, si j'ai bien compris le sénateur Flynn et son renvoi au règlement, il suggère que le Gouverneur en conseil obtienne le pouvoir de modifier la Loi portant affectation de crédit—peu importe comment vous vous exprimez.



[Text]

Frankly, I doubt that the mere fact that we, in a bill such as this, express concurrence in the government's acting in a certain way means that we are giving it authority to increase the money supply. I think we are just expressing a general concurrence in the government's right; we are certainly not initiating any increase or decrease or doing anything else. We are simply concurring in the concept of the bill. I don't think we really have to read anything more into it than that.

**Senator Flynn:** Well, if the government does not need the authority provided in clause 5, then why put it there? When we say that we impose a tax, when we say that the government has the right to levy a tax, that is simply because it needs the authority.

**Senator Neiman:** We are not levying a tax. We are not doing anything. We are simply saying that we have no objection. We concur in whatever the government wants to do or chooses to do or not do at any time in the future.

**Senator Flynn:** Well, if you are quite sure, then go ahead. I don't care. It is not my problem.

**Senator Langlois:** The privilege of the House of Commons is a consequence of the principle "no taxation without representation"; but we are not taxing; we are merely giving authority to the Commons to sign a treaty with another country.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, it seems to me that the citing of precedents to show that the Senate has done this sort of thing before cannot have any significance whatsoever, because it is not the Senate, nor the House of Commons for that matter, that will determine whether or not what we do is constitutionally correct or is *ultra vires*. If anybody makes that determination, it will be the courts, and the courts will not be persuaded by what we have or have not done in the past. They will determine the question before them as it stands: Is it right or is it wrong? Nothing we have done in the past can make it right or can make it wrong so far as the court goes. Therefore, it does not seem to me that the precedent of previous bills having done the same thing is of any consequence, with all respect to those who put forward the argument that it is.

I respectfully submit that our own rules have nothing to do with the matter. It is the British North America Act which decides who has the right to initiate legislation which can be properly called "money bills." It would not matter if our rules said the Senate could do this: if the British North America Act does not permit it, then our rules have no effect. So again, with respect to those who make those two arguments, I say the fact that there have been precedents and the fact that our rules may seem to permit or prohibit such activity in the Senate are neither relevant nor of any consequence.

**The Chairman:** I did not want to suggest, Senator Smith, that a court would be bound by those precedents any more than it would be bound by a decision of this committee.

[Traduction]

Honnêtement, je doute que le simple fait que, dans un projet de loi comme celui-ci, nous appuyons les actions du gouvernement veuille dire que nous lui permettons d'accroître la masse monétaire. Je pense que nous admettons simplement le droit du gouvernement; nous ne suggérons certainement pas une hausse, une baisse ou quelque chose du genre. Nous sommes simplement d'accord avec le concept du projet de loi. Je ne crois pas qu'il faut interpréter le projet de loi d'une autre façon.

**Le sénateur Flynn:** Si le gouvernement n'a pas besoin du pouvoir qu'on lui accorde au paragraphe 5, pourquoi en parler? Lorsque nous disons que nous augmentons le taux d'imposition, lorsque nous disons que le gouvernement a le droit de lever des impôts, c'est simplement parce qu'il a besoin de ce pouvoir.

**Le sénateur Neiman:** Nous ne levons pas d'impôts. Nous ne faisons rien. Nous disons simplement que nous ne nous y opposons pas. Nous sommes d'accord avec ce que le gouvernement désirera faire ou ne pas faire à l'avenir.

**Le sénateur Flynn:** Si vous êtes convaincu, alors allez-y. Peu m'importe. Ce n'est pas mon problème.

**Le sénateur Langlois:** Le privilège de la Chambre des communes provient du principe suivant: «pas d'impôt sans représentation»; mais nous ne levons pas d'impôts. Nous accordons simplement à la Chambre des communes le droit de conclure un accord avec un autre pays.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, il me semble que le simple fait de citer des précédents et des exemples indiquant qu'on a déjà procédé de cette façon, n'est vraiment pas important parce que, de toute façon, ce n'est ni le Sénat ni la chambre des communes qui déterminera la constitutionnalité de ce que nous faisons. Si quelqu'un doit prendre cette décision, ce sont les tribunaux qui le feront; ils ne seront pas influencés par ce que nous avons fait par le passé. Ils étudieront les faits. Est-ce constitutionnel ou pas? Ce que nous avons fait par le passé ne peut en rien rendre ce que nous faisons maintenant constitutionnel aux yeux des tribunaux. Ainsi, il ne me semble pas que le fait d'avoir procédé de cette façon avec d'autres projets de loi par le passé change quoi que ce soit; je dis cela pour ceux qui ont présenté cet argument.

Je suggère respectueusement que notre propre règlement n'a rien à voir à cette histoire. C'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui décide qui a le droit de présenter des projets de loi qu'on peut appeler «projet de loi de finance». Si notre règlement disait que le Sénat peut procéder de cette façon cela ne voudrait rien dire; si l'Acte sur l'Amérique du Nord britannique ne nous le permet pas, notre règlement ne tient plus. Encore une fois, je dirai simplement à ceux qui ont présenté ces deux arguments, que le fait qu'il y ait eu des précédents ou le fait que notre règlement puisse sembler nous permettre ou nous interdire de procéder de cette façon au Sénat n'a rien à voir à toute cette histoire.

**Le président:** Je ne voulais pas dire, Sénateur Smith, qu'un tribunal serait lié par ces précédents pas plus qu'il serait lié par une décision du présent Comité.

## [Text]

We were instructed to advise the Senate and it is our duty to do so.

**Le sénateur Lapointe:** Le titre du bill.

**Le sénateur Asselin:** Il faut lire le bill aussi, pas seulement le titre.

Monsieur le Président, ce n'est évidemment pas une question facile à régler. L'on demande un avis à ce comité. Il semble bien que l'avis que l'on puisse donner sera à tout le moins partagé. Après avoir entendu ce que les sénateurs Langlois et Lapointe ont dit, j'ai encore des doutes sur les objections qui ont été formulées à l'encontre du bill. Il y a un point que j'aimerais voir éclairci. Est-ce que vous avez tenté d'obtenir un avis du ministère de la Justice?

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire:** Nous avons rencontré les avocats du ministère de la Justice. Nous avons discuté du problème avec eux. Nous n'en sommes pas arrivés à une conclusion. Je n'ai pas obtenu une opinion contraire à ce que nous avons présenté à la dernière réunion de ce comité.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous avez eu une opinion écrite?

**M. du Plessis:** C'est une opinion que l'on retrouve dans une lettre que j'ai adressée au sénateur Goldenberg. Elle se retrouve aussi dans un projet de rapport du comité.

**Le sénateur Asselin:** Apparemment, l'on n'a pas la permission de prendre connaissance de ces avis juridiques, monsieur le président, si j'ai bien compris. A la dernière réunion du comité, j'ai demandé que l'on dépose devant celui-ci un avis juridique que le solliciteur général avait obtenu du ministère de la Justice. Je pense que nous n'avons pas la permission d'obtenir ces avis juridiques. L'on m'a dit que ce n'était pas la coutume. Je sais que le solliciteur général m'a refusé, l'autre jour, la permission de pouvoir consulter ces avis juridiques. Étant donné que ces avis juridiques ne s'adressent pas au ministre, je pense que le ministre lui-même peut s'objecter à ce qu'un avis juridique qu'il reçoit lui-même de son ministère puisse être déposé pour consultation devant le comité. Étant donné que c'est un avis qui doit être reçu par un comité du Sénat, je préférerais que l'on décide d'avoir un avis écrit des conseillers du ministère de la Justice avant de prendre une décision finale et dire au comité que nous avons envoyé ce bill et que ce bill ne présente aucun accroc sur le plan constitutionnel et que l'on puisse l'adopter de cette façon-là. Je serais plus satisfait si on avait cet avis juridique écrit déposé devant le comité, afin qu'on puisse le consulter par la suite. Il semble même que M. du Plessis nous dit qu'il l'a consulté, mais qu'il n'en est pas entièrement satisfait. Est-ce que c'est bien cela?

**M. du Plessis:** Ils ne nous ont pas donné une opinion définitive.

**Le sénateur Asselin:** Vous n'avez pas obtenu d'opinion définitive. Bon, comment voulez-vous que nous nous prononcions définitivement si vous n'avez même pas reçu du ministère de la Justice une opinion définitive.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, je voudrais brièvement répondre aux inquiétudes qui ont été exprimées ce

## [Traduction]

On nous dit d'offrir nos conseils au Sénat et c'est notre devoir de le faire.

**Senator Lapointe:** The title of the bill.

**Senator Asselin:** You must also read the bill, not only the title.

Mr. Chairman, it is obviously not an easy matter to settle. This Committee is asked for its advice. It seems obvious that the advice that we might give will not be unanimous. After hearing what Senators Langlois and Lapointe have said, I still have doubts as to the objections which were raised concerning the bill. I would like additional information concerning one point. Have you asked the Department of Justice for its opinion?

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel:** We have met with the lawyers of the Department of Justice and have discussed this problem with them. We have not yet reached a conclusion. I have received no opinion contrary to what we presented at the last meeting of this Committee.

**Senator Asselin:** Did you receive an opinion in writing?

**Mr. du Plessis:** The opinion is expressed in a letter which I sent to Senator Goldenberg. It can also be found in a draft report of the Committee.

**Senator Asselin:** Obviously, Mr. Chairman, if I understood well, we are not entitled to see these legal opinions. At the last meeting of the Committee, I asked that the legal opinion which the Solicitor Gen obtained from the Department of Justice be tabled before the Committee. I think we do not have permission to share these legal opinions. I was told that this was not the custom. The other day the Solicitor Gen refused to grant me permission to consult them. Given the fact that these legal opinions are not addressed to the Minister, I think that the Minister himself can object to the tabling for consultation of a legal opinion that he has himself received from his Department. Given the fact that this opinion must be received by a Senate Committee, I would prefer that we decide to ask for a written opinion from the legal counsels of the Department of Justice before taking a final decision and saying to the Committee that this bill was referred to us and that it does not in any way violate constitutional provisions and that it can be agreed to as is. I would prefer that this written legal opinion be tabled before the Committee so that we might consult it afterwards. Mr. du Plessis seems to say that he has seen it but that he is not entirely satisfied. Is that right?

**Mr. du Plessis:** They did not give us any definite opinion.

**Senator Asselin:** You have not received a definite opinion. Well, how can we take a definite stand if you have not even received a definite opinion from the Department of Justice.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, may I answer briefly the concerns which were expressed this morning by some senators



[Text]

matin par certains sénateurs à l'effet que si nous passons cette loi-là, elle pourrait être attaquée devant les tribunaux. Ces gens oublient la règle qui dit que le Parlement est suprême. S'il y a des erreurs dans la procédure, les tribunaux ne peuvent pas intervenir dans la procédure parlementaire. C'est un motif reconnu par les tribunaux.

**Le sénateur Flynn:** C'est complètement aberrant.

**Le sénateur Asselin:** Je suis complètement en désaccord avec le sénateur Langlois. Quand une loi est jugée *ultra vires*, c'est que les tribunaux sont intervenus. Voyons donc.

**Le sénateur Flynn:** Il ne manquerait plus rien que cela.

**Le sénateur Langlois:** Qu'est-ce que vous faites de la suprématie du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Il faut bien se comprendre. Le Parlement est suprême quand son pouvoir n'est pas limité. Il l'est par la Constitution.

**Le sénateur Langlois:** Il n'est pas limité.

**Le sénateur Flynn:** Le Parlement ne peut pas adopter une loi de finance, de subsides, ou un "money bill" qui a d'abord été passé au Sénat. Cela est clair, c'est dans la Constitution.

**Le sénateur Langlois:** Non, non non.

**Le sénateur Flynn:** A entendre le sénateur Langlois, si on avait un bill de subsides qui originait du Sénat, si c'était adopté sans coup férir, le projet deviendrait loi et la cour ne pourrait pas intervenir. Voyons donc! Quant à cela, vous pourriez violer la Constitution à tous autres égards et le Parlement serait suprême. La suprématie du Parlement, c'est très bien en Grande-Bretagne. Vous avez cette règle en Grande-Bretagne. Mais cela ne peut exister dans un État fédéral comme le nôtre, et pas dans un État comme le nôtre, où il y a une Constitution écrite. Je suis d'accord qu'en Grande-Bretagne, la coutume est là. Le Parlement a tous les droits, sauf de changer un homme en femme ou vice versa car il ne faut pas exercer de discrimination.

**Le sénateur Langlois:** L'article 53 de la constitution est bien clair. C'est uniquement une question de procédure.

Les projets de loi ayant pour effet d'attaquer une partie des revenus publics à quelques services ou d'établir soit une taxe ou un impôt sont présentés d'abord à la Chambre des communes.

C'est uniquement une question de procédure. Les cours ne peuvent pas intervenir. C'est la théorie de la suprématie du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Quelle est la proposition du sénateur Langlois. Veut-il que l'on rapporte au Sénat qu'il n'y a pas de problème.

**Le sénateur Langlois:** Certainement.

**Le sénateur Asselin:** Je ne peux prendre cette chance.

**Le sénateur Lapointe:** Comment se fait-il qu'il y a eu une quinzaine de lois semblables et qu'il n'y a eu aucun problème?

**Le sénateur Flynn:** Nous avons pu être dans l'erreur pendant des années.

[Traduction]

who have stated that if this legislation is passed, it might be challenged before the courts. They seem to forget the rule which confirms the supremacy of Parliament. The courts cannot intervene in parliamentary procedures to correct errors. It is a fact recognized by the courts.

**Senator Flynn:** That is complete nonsense.

**Senator Asselin:** I do not agree with Senator Langlois. When an act is found to be *ultra vires*, that means that the courts have intervened. Come now.

**Senator Flynn:** That is all we needed.

**Senator Langlois:** What about the supremacy of Parliament?

**Senator Flynn:** We must make no mistake. Parliament is supreme when its powers are not limited, but they are limited by the Constitution.

**Senator Langlois:** They are not limited.

**Senator Flynn:** Parliament cannot adopt a supply bill or a money bill which has not first been passed in the Senate. That is clear, it is provided for in the Constitution.

**Senator Langlois:** No, no, no.

**Senator Flynn:** Were we to believe what Senator Langlois says, if a supply bill originating in the Senate was carried without further ado, the bill would become law and the courts could not intervene. Come now! If that were true, you could violate the Constitution in every other respect and Parliament would be supreme. The supremacy of Parliament is a quite unchallenged principle in Great Britain. Such a rule does exist in Great Britain. But it cannot exist in a Federal state such as ours, and not in a state such as ours, which has a written constitution. I do agree that the custom does exist in Great Britain. Parliament has all the rights, except that of changing a woman into a man or vice versa, since we cannot indulge in discrimination.

**Senator Langlois:** Section 53 of the Constitution is quite clear. It is solely a matter of procedure.

Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.

It is solely a matter of procedure. The courts cannot intervene. That is the theory of the supremacy of Parliament.

**Senator Flynn:** What is Senator Langlois' proposal. Does he want us to tell the Senate that there is no problem.

**Senator Langlois:** Certainly.

**Senator Asselin:** I cannot chance it.

**Senator Lapointe:** How do you explain that there have been at least fifteen similar acts and that there has never been any problem?

**Senator Flynn:** We may have erred for several years.



[Text]

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que ces gens-là étaient tous dans l'erreur?

**Le sénateur Flynn:** Imaginez-vous! L'on veut mettre en doute l'infailibilité du gouvernement libéral? C'est bien effrayant!

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que vous n'avez pas commis d'erreur vous-même?

**Le sénateur Flynn:** Peut-être, mais nous n'avons jamais prétendu à l'infailibilité.

**Le sénateur Lapointe:** Comment se fait-il qu'il n'y a pas eu de poursuite, ou de discussion.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y en aura peut-être jamais. Si vous préférez que l'on ne vous pose pas de question comme d'habitude, nous pouvons le faire. Vous avez toujours l'habitude de dire oui. Cela devient votre affaire personnelle. Vous avez le droit d'apprécier votre responsabilité de cette façon. Je l'interprète autrement.

**Le sénateur Lapointe:** Quelle crise de conscience vous prend-il, tout d'un coup?

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas une crise de conscience, je l'ai déjà eu bien avant. De toute façon, faites donc ce que vous voulez, je m'en foutre!

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, perhaps I could just pick up on Senator Smith's comment. I do agree with him that no court of law is going to be bound by precedents that we, or Parliament, have created at one time or another. We in the Senate are not necessarily bound by our own precedents, but as we always say, they certainly have great persuasive value. We have done this many times before and they have not been challenged. The fact is that, as you have told us, we are not sitting here as a court of law. We are not making a judgment nor are we substituting ourselves for a court of law. The Department of Justice has ventured an opinion—a very tentative one—because it sees the difficulty of the problem too; but the Department of Justice has, from time to time, given legal opinions, I am sure in the best of faith, and those opinions have subsequently been overturned in the courts. That is not for us to decide here in this room. I simply say that as the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs we should look at what has been done before. When we do that we see that the same types of legislation have been introduced and passed by us before. In my view, on the argument I gave before, that would seem to be in order. On balance, and certainly on our own precedents, I would suggest that we could proceed with this. That is not to say that this piece of legislation, and others that we may pass from time to time, may not be challenged in the courts, but we are only giving our opinion as a committee, and I suggest that we could safely recommend that this legislation be proceeded with.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, with all respect to the Department of Justice, and in particular to a former Minister of Justice who is present, I have to say that I am not very

[Traduction]

**Senator Lapointe:** Were all those people mistaken?

**Senator Flynn:** Imagine that! That someone should question the infallibility of the Liberal Government. That is frightening!

**Senator Lapointe:** Have you not committed a mistake yourself?

**Senator Flynn:** That might be, since we have never claimed to be infallible.

**Senator Lapointe:** How come there was never any challenge before the courts or any discussion?

**Senator Flynn:** There might never be. If you would prefer that we ask you no questions as usual, we can do that. You have always tended to say yes. It then becomes your own business. You have the right to interpret your responsibility in such a way. I interpret it differently.

**Senator Lapointe:** Why is your conscience troubling you so suddenly?

**Senator Flynn:** My conscience is not troubling me, I have always felt this way. In any case, do what you want to do, I don't give a hoot.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, je pourrais peut-être reprendre là où s'est arrêté le sénateur Smith. Je conviens avec lui qu'aucun tribunal ne sera lié par des précédents que nous sénateurs ou le Parlement avons créés à un moment ou à un autre. Nous autres, sénateurs, ne sommes pas nécessairement liés par nos propres précédents mais comme nous le disons toujours, ceux-ci ont à coup sûr un grand pouvoir de persuasion. Nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises et personne n'a contesté. Le fait est, comme vous nous l'avez dit, que nous ne siégeons pas ici comme un tribunal. Nous ne rendons pas de jugement ni ne remplaçons un tribunal. Le ministère de la Justice a risqué une opinion—ma foi très timide—parce qu'il se rend également compte de la difficulté du problème; mais il est arrivé au ministère de la Justice de rendre des opinions juridiques, en toute bonne foi j'en suis convaincu, opinions qui ont par la suite été renversées par les tribunaux. Il n'en revient pas à nous de décider ici. Je dis simplement qu'à titre de comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nous devrions tenir compte de ce qui a déjà été fait. Lorsque nous procédons de cette façon, nous nous rendons compte que nous avons déjà présenté et adopté des mesures législatives du même genre. A mon avis, si je reprends l'argument que j'ai déjà présenté, cela semblerait logique. Par contre, et à coup sûr, compte tenu de précédents que nous avons créés, je dirais qu'il nous faut adopter celui-ci. Cela ne veut pas dire que ce projet de loi ainsi que d'autres que nous adoptons de temps à autre, ne peuvent être contestés devant les tribunaux; nous ne faisons que donner notre opinion en tant que comité et j'estime que nous pourrions en toute sécurité recommander l'adoption de ce projet de loi.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, avec tout le respect que nous devons au ministère de la Justice et surtout à un ancien ministre de la Justice présent parmi nous, je dois

**[Text]**

much impressed by whatever the Department of Justice's opinion may be. We have seen very recently prominent illustrations of how fallible those opinions are when they get to court. One of them in particular was with reference to the ability of Parliament to change the status of the Senate. That goes back to Bill C-56, or Bill C-65, or whatever it was, when we sat all summer considering it. It does not soothe my doubts to have the Department of Justice express an opinion. If it is only a tentative opinion, then I would be inclined to take even less notice of it.

It seems to me that the Senate relies upon the consideration of this committee to warn it, the Senate, of any pitfalls we see in the legislation, and if, therefore, we see some doubtful aspects to this or any other legislation that is referred to us, it seems to me we have a duty to take note of those pitfalls and difficulties, and at least make sure that the Senate is well apprised of the fact that we do see them. I think we would be falling far short of our duty, and of the faith which the Senate reposes in us, if we were to fail, whenever we see a difficulty, to deal with the legislation in which we perceive that difficulty in a way which makes it clear to the Senate that we think there is such a difficulty. I therefore think we should either not recommend this legislation for favourable consideration by the Senate, or, if we do that, we should be very careful to point out the possible difficulties that we foresee that might arise as a result of its adoption by the Senate.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, tantôt je me suis dispensé de lire quelques-unes des citations de Beauchesne et de Bourinot. J'en ai une ici qui répond à la question d'une façon directe, de la part de Beauchesne, à la page 190:

Lorsque la Chambre reçoit un message du Sénat l'informant que celui-ci a modifié une loi fiscale, il est loisible à la Chambre de souscrire à la modification tout en désapprouvant les dérogations éventuelles à ses droits et privilèges du fait de l'initiative de l'autre Chambre. En l'espèce la Chambre renonce provisoirement à faire valoir ceux-ci, tout en indiquant que ce renoncement ne fait pas jurisprudence.

C'est une question de procédure. La Chambre des communes, peut, comme le Sénat, suspendre l'application de son Règlement par une décision unanime.

**Le sénateur Flynn:** Cette citation n'a aucun rapport avec ce qui nous intéresse. Le cas dont il est question ici, c'est un bill de subsides qui vient au Sénat. On le modifie et l'on informe la Chambre qu'on le modifie, lorsque l'on en enlève une partie, évidemment; l'on ne peut pas en ajouter.

**Le sénateur Langlois:** Beauchesne parle de loi fiscale.

**Le sénateur Flynn:** Je le sais fort bien. Si vous aviez compris, vous n'auriez pas cité ce texte.

**Le sénateur Langlois:** Comme toujours!

**Le sénateur Flynn:** Écoutez, on modifie le bill, on réduit le montant. La Chambre peut considérer qu'en matière de finance, elle n'a pas de leçon à recevoir du Sénat.

**[Traduction]**

dire que je ne me laisse pas beaucoup impressionner par l'opinion du ministère de la Justice. Nous avons eu très récemment des exemples notoires de la faillibilité de ces opinions lorsqu'elles sont contestées devant les tribunaux. Il y a eu entre autres celle qui concernait l'aptitude du Parlement à modifier le statut du Sénat. Cela remonte au projet de loi C-56 ou C-65, peu importe, que nous avons dû étudier tout un été. L'opinion du ministère de la Justice n'apaise pas mes craintes. Lorsqu'il ne s'agit que d'une opinion timide, je suis même porté à y prêter encore moins attention.

Il me semble que le Sénat compte sur l'étude à laquelle procédera notre comité pour être mis en garde contre toutes les embûches du projet de loi. Si, par conséquent, nous découvrons quelque élément douteux dans ce projet de loi en particulier ou dans n'importe quel autre, il me semble qu'il est de notre devoir de relever les embûches et les difficultés et de nous assurer à tout le moins que le Sénat est informé du fait que nous les connaissons. Je crois que nous ne répondrions pas à l'attente du Sénat et trahirions la confiance qu'il nous accorde, si nous ne parvenions pas, toutes les fois qu'une difficulté se pose, à nous attaquer à un projet de loi qui comporte selon nous une difficulté d'une façon qui prouve clairement au Sénat que nous estimons qu'il y a bel et bien une difficulté. Je crois donc que nous devrions soit ne pas recommander que ce projet de loi soit adopté par le Sénat, soit le contraire en prenant toutefois un grand soin de souligner les difficultés qui pourraient surgir selon nous à la suite de l'adoption du projet de loi par le Sénat.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, a little while back I decided not to read to you certain quotes from Beauchesne and Bourinot. I have one here from Beauchesne, page 190, which answers the question in a direct way:

When the House receives a message from the Senate stating that it has amended a tax bill, the House may concur in the amendments but disapprove of any infringement of its privileges or rights by the other House. In this case, the House waives its claim to insist upon such rights and privileges, but the waiver of the said rights and privileges is not to be constituted as a precedent.

It is a matter of procedure. The House of Commons can, as in the case of the Senate, defer, by unanimous consent, the implementation of its Standing Orders.

**Senator Flynn:** That quote has no bearing on our subject of discussion. The subject matter with which we are dealing is that of a supply bill referred to the Senate. We amend it and inform the House that we have done so, when we eliminate a section obviously because: we cannot add to the bill.

**Senator Langlois:** Beauchesne speaks of a tax bill.

**Senator Flynn:** I know that. If you had understood, you would not have read that quote.

**Senator Langlois:** As always!

**Senator Flynn:** Listen, we are amending the bill, we are reducing the amount. The House can consider that in matters of finance, it has no lesson to take from the Senate.



*[Text]*

Cela ne change pas les pouvoirs du Sénat. La question des privilèges est exprimée dans la coutume qui veut, lorsque nous avons la sanction royale, qu'un bill de subsides soit présenté par le Président de la Chambre, comme si c'était simplement la Chambre qui l'avait adopté. Le Sénat n'a rien à voir à cela. Pourtant, le Sénat a passé ce bill-là. C'est à ce sujet que l'on parle des privilèges de la Chambre. Cela n'a rien à faire avec ce que vous avez cité. Cela a des rapports avec les modifications que l'on peut faire que la Chambre n'aimerait pas, parce que ce serait dans le domaine fiscal, et que traditionnellement, la Chambre a toujours considéré que le Sénat ne devrait pas intervenir, malgré que le Sénat a le droit de le faire.

**Le sénateur Langlois:** J'espère qu'un bon jour, l'on mettra Beaudesne de côté, pour le reformuler.

**Le sénateur Flynn:** Beaudesne! Vous êtes certainement celui qui est capable de le lire et de le comprendre.

**Le sénateur Langlois:** Les injures ne remplacent pas les arguments.

**Le sénateur Flynn:** Vous passez votre temps à enfoncer des portes. Maintenant la question que je voulais poser au président est la suivante: Est-ce que, à la dernière séance où j'étais absent, la question n'était pas de présenter un rapport à l'effet que nous avions des doutes tout simplement? Est-ce que cette proposition n'a pas été émise?

**Le sénateur Langlois:** Non, du tout.

**Le sénateur Flynn:** Cette proposition n'a pas été présentée devant le comité?

**Le sénateur Langlois:** Non, du tout.

**Le sénateur Flynn:** Alors, j'avais mal compris car je croyais que c'était ce que vous m'aviez dit, monsieur le président. La proposition était dans le rapport, où l'on exprimait nos doutes. Nous laissions passer le bill sous toute réserve et nous en laissions la responsabilité au gouvernement. Maintenant, est-ce que je dois comprendre que ce n'est pas le cas?

**Le président:** C'est une possibilité de suggestion par M. du Plessis.

**Le sénateur Flynn:** Et vous l'avez accepté.

**Le président:** Non, le comité ne l'a pas accepté.

**Le sénateur Flynn:** Je parle du président, je ne parle pas de vous.

**Le président:** Je m'excuse si je vous ai laissé sous cette impression. C'est M. du Plessis qui l'a suggéré comme une possibilité.

**Le sénateur Flynn:** Cela n'a pas été avancé devant le comité.

**Le président:** Non, le comité ne l'a pas adopté.

**Le sénateur Flynn:** On ne l'a pas adopté?

**Le président:** Le comité ne l'a pas rejeté non plus.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce qu'il y a eu une proposition ou non?

**Le sénateur Asselin:** Il n'y a pas eu de proposition qui a été formulée.

**Le président:** C'est une opinion qui a été émise.

*[Traduction]*

That does not change the powers of the Senate. The question of privilege is expressed in the custom which provides that, when we have the royal assent, a supply bill is presented by the Speaker of the House as if the House alone had passed it. The Senate has nothing to do with that. However, the Senate has in fact passed that bill. That is why privileges of the House are involved here. That has nothing to do with what you have quoted. There are reports with amendments that we can table and that the House would not like, because they deal with tax matters and that traditionally the House has always considered that the Senate should not intervene although it has the right to do so.

**Senator Langlois:** I hope that one day we will set aside Beaudesne and draft a new version.

**Senator Flynn:** Beaudesne! You are certainly the one most capable of reading and understand it.

**Senator Langlois:** Insults must not replace arguments.

**Senator Flynn:** You spend your time fighting windmills. But the question I wanted to put to the Chairman is this: at the last meeting to which I did not attend, was not the possibility raised of tabling a report which would simply say that we have doubts? Was that proposal not put forward?

**Senator Langlois:** No at all.

**Senator Flynn:** That proposal was not put to the Committee?

**Senator Langlois:** No, not at all.

**Senator Flynn:** Then, I had misunderstood because I believed that that was what you had told me, Mr. Chairman. The proposal was that we should state in the report that we had doubts that we were agreeing to the bill with reservations and were leaving the responsibility to the Government. Now, should I understand that that is not the case?

**The Chairman:** That suggestion was made by Mr. du Plessis.

**Senator Flynn:** And you agreed to it.

**The Chairman:** No, the Committee has not accepted it.

**Senator Flynn:** I am speaking of the Chairman, not of you.

**The Chairman:** I am sorry if I gave you that impression. Mr. du Plessis suggested it as a possibility.

**Senator Flynn:** The idea was not put to the Committee.

**The Chairman:** No, the Committee did not agree to it.

**Senator Flynn:** It was not agreed to?

**The Chairman:** The Committee has not rejected it either.

**Senator Flynn:** Was there a proposal or not?

**Senator Asselin:** No proposal was put forward.

**The Chairman:** It was just an opinion.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** C'est du patinage de fantaisie. Cela fait déjà une demi-heure que l'on en fait.

**Le président:** La parole est à vous, sénateur Leblanc.

**Le sénateur Leblanc:** Il semble bien que les avocats ne tomberont pas d'accord.

**Le sénateur Langlois:** Cela n'est pas nouveau.

**Le sénateur Leblanc:** Au sujet de la proposition qui est devant nous, ce que nous sommes en train de faire, c'est d'apporter des changements à un traité qui existe depuis 1956. Depuis ce temps-là, nous avons eu une réforme fiscale. Nos traités doivent être révisés. Nous essayons de réviser un traité qui existe depuis 1956. De plus, ce bill est devant le Sénat depuis le 2 février. Nous en sommes rendus au début de juillet. Je sais pertinemment que nos amis de l'Allemagne et les Allemands qui demeurent au pays sont impatients pour voir le bill finalement être adopté, afin de rectifier leur position auprès du ministère du Revenu national.

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai aucune objection à cela.

**Le sénateur Leblanc:** Peut-être que l'on pourrait s'entendre sur une formule et dire dans notre rapport qu'il y a des restrictions quant au bill.

**Le sénateur Flynn:** C'est tout ce que je demande. Je n'impose pas mon opinion. Je veux simplement que l'on exprime notre divergence de vue.

**Le sénateur Deschatelets:** C'est un problème juridique très difficile. Il met en cause toute la juridiction du Sénat concernant certains projets de loi, soit de taxation, soit de subsides ou de projet de loi qui vise à mettre en œuvre un accord entre deux pays. En ce qui me concerne, comme c'est une révision d'un accord qui existe déjà depuis plusieurs années, je n'ai pas d'objection à ce que l'on procède.

Cependant, il y a une zone grise, suite aux discussions que nous avons eues ce matin. Le comité devrait essayer d'obtenir du ministère de la Justice un avis juridique. Pour ce qui concerne l'avenir, l'on pourrait scruter la juridiction que nous avons au Sénat concernant les problèmes qui ont été discutés ce matin. Ceci, afin qu'à l'avenir, lorsque nous reprendrons nos travaux, nous sachions exactement l'opinion du ministère de la Justice.

**Le sénateur Flynn:** Si cela est possible.

**Le président:** J'aimerais demander au sénateur Flynn, à titre d'ancien ministre de la Justice, ceci: Croyez-vous qu'un avocat du ministère de la Justice puisse venir devant nous pour témoigner à l'effet que ce projet est *ultra vires*? C'est un projet du gouvernement.

**Le sénateur Flynn:** Vous vous souvenez, monsieur le président, lorsque nous avons discuté qu'il avait été question d'obtenir un avis d'un avocat de l'extérieur?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** On avait même mentionné à ce moment-là le nom de l'ancien sous-ministre de la Justice, monsieur Driedger. Nous recherchions une opinion indépendante de celle du ministère. Le ministère n'est pas pour nous dire que le gouvernement s'est trompé.

[Traduction]

**Senator Flynn:** This is pure beating around the bush. We have been at it for half an hour.

**The Chairman:** Go ahead, senator Leblanc.

**Senator Leblanc:** It seems to me that the lawyers will not agree.

**Senator Langlois:** That is nothing new.

**Senator Leblanc:** Concerning the proposal before us, we are trying to amend a treaty which exists since 1956. Since that time, we have had a tax reform. Our treaties must be revised. We are trying to revise a treaty which exists since 1956. Furthermore, the Bill is before the Senate since February 2nd. We are now in mid-July. I know full well that our friends from Germany and the Germans who reside in the country are anxious to see the final passage of the bill so that they can correct their position in regard to the Department of National Revenue.

**Senator Flynn:** I do not object to that.

**Senator Leblanc:** We might agree to some extent and say in our report that we have reservations concerning the bill.

**Senator Flynn:** That is all I ask. I do not want to impose my opinion. I simply want to express our disagreement.

**Senator Deschatelets:** It is a very difficult legal problem. It brings into question the whole jurisdiction of the Senate concerning certain bills, whether tax or supply bills or bills to implement an agreement between two countries. As far as I am concerned, we are dealing with the revision of an agreement in existence for several years now and I have no objection to proceeding with it.

However, some uncertainty emerged following the discussions which we have had this morning. The Committee should try to get a legal opinion from the Department of Justice. As for the future, we might examine the Senate's jurisdiction concerning problems which were discussed this morning so that in the future, when we resume our work, we will know exactly what the opinion of the Department of Justice is.

**Senator Flynn:** If that is at all possible.

**The Chairman:** I would like to ask Senator Flynn, in his capacity as a former minister of Justice, the following: do you believe that a lawyer with the Department of Justice could appear before us and say that this project is *ultra vires*? It is a Government sponsored project.

**Senator Flynn:** Do you remember, Mr. Chairman, that we discussed the fact that efforts had been made to get the opinion of an outside lawyer?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** At that time, the name of a Mr. Driedger, former deputy minister of Justice, had been mentioned. We wanted an independent opinion other than that of the Department. The Department will not tell us that the Government has made a mistake.

[Text]

**Le président:** C'est exactement ce que je veux dire.

**Le sénateur Flynn:** Je ne demande pas de trancher la question. Je veux simplement demander que l'on attire l'attention du Sénat sur les doutes qui peuvent exister. C'est tout.

Monsieur le président, vous me rendez justice en appuyant mon affirmation lorsque je vous dis, depuis deux semaines, que je suis prêt à laisser rapporter le bill au Sénat, simplement avec un point d'interrogation.

Je comprends qu'il est très important que ce projet de loi soit adopté le plus rapidement possible.

**Le président:** Que suggérez-vous comme rapport du comité?

**Le sénateur Flynn:** Que le comité a étudié la question et qu'il exprime des divergences de vue. Dans les circonstances, l'on ne croit pas qu'il soit nécessaire de voir retarder l'adoption du bill, si le gouvernement est satisfait qu'il avait raison de le présenter en premier lieu au Sénat.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le président, sur la question que vous avez posé tantôt au sénateur Flynn, à savoir si les conseillers du ministère de la justice peuvent venir devant un comité nous donner leur opinion, j'aurais un commentaire à faire. Nous avons eu la même expérience au comité mixte spécial sur les langues officielles. Nous avions à nous prononcer sur le bill des langues, à savoir s'il pourrait être déclaratoire ou exécutoire. Il y avait eu un jugement de la Cour supérieure qui avait déclaré que la loi sur les langues officielles était une loi seulement déclaratoire et non pas exécutoire. Vous vous souvenez du jugement de la Cour supérieure dans la cause de *Hugo vs Tremblay*. Le sous-ministre de la Justice est venu avec ses conseillers devant le comité, et il nous a donné une opinion juridique. Je ne me rappelle plus du nom de ce sous-ministre.

**Le sénateur Flynn:** C'était monsieur Tassé.

**Le sénateur Asselin:** Alors il a été interrogé pendant presque une heure de temps sur ce point juridique, à savoir si le bill pouvait être considéré comme exécutoire et déclaratoire en même temps. C'est pour cette raison que dans les recommandations de notre rapport à la Chambre des communes et au Sénat, nous avons demandé au gouvernement de renforcer la disposition du bill pour le rendre exécutoire, à la suite de ces opinions juridiques.

**Le sénateur Flynn:** Je conçois très bien qu'ils puissent venir nous donner une opinion sur un problème futur. Dans le cas actuel, ce que vous demanderiez au ministère de la justice, ce serait de dire que le gouvernement s'est trompé.

**Le président:** C'est bien cela.

**Le sénateur Flynn:** Le gouvernement se serait trompé en commençant l'étude de ce bill au Sénat. Évidemment, ils ne sont pas pour nous donner cette opinion.

**Le président:** Ils seraient en conflit d'intérêt.

**Le sénateur Flynn:** C'est cela. Leur opinion n'aurait pas de crédibilité, à ce moment-ci.

[Traduction]

**The Chairman:** That is exactly what I am trying to say.

**Senator Flynn:** I do not ask that the matter be settled. I simply want to ask that the Senate be made aware of the doubts which exist. That is all.

Mr. Chairman, you will be dealing fairly with me by agreeing that for the past two weeks I have been saying that I am prepared to report the bill to the Senate, simply with a question mark.

I understand that it is very important that this bill be passed as soon as possible.

**The Chairman:** What do you suggest we put in the Committee's report?

**Senator Flynn:** That the Committee has studied the question and that it is not in full agreement. Under the circumstances, we do not believe that it is necessary to delay passage of the bill if the Government is satisfied that it did well to table it in the Senate first.

**Senator Asselin:** Mr. Chairman, I would like to make a comment concerning the question that you put a little while ago to Senator Flynn, namely, if the legal counsel of the Department of Justice can appear before a committee and give us their opinion. We have had the same experience with the Special Joint Committee on Official Languages. We were asked to give our opinion on the language bill, as to whether it was declaratory or executory. There was a decision of the Superior Court to the effect that the Official Languages Act was only declaratory and not executory. You will remember the decision handed down by the Superior Court in *Hugo vs Tremblay*. The Deputy Minister of Justice came before the Committee with his advisers and gave us a legal opinion. I can't remember the Deputy Minister's name.

**Senator Flynn:** It was Mr. Tassé.

**Senator Asselin:** He was questioned for nearly one hour on this legal point, namely if the bill could be considered executory and declaratory at the same time. It is for this reason that in the recommendations in our report to the House of Commons and to the Senate we have asked the Government to strengthen the provisions of the bill to make it executory following these legal opinions.

**Senator Flynn:** I can see nothing wrong in requesting their expert opinion on a future problem. In the present case, you would be asking the Department of Justice to say that the Government has made a mistake.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Flynn:** The Government would have made a mistake by first referring the study of the bill to the Senate. Obviously, they would not give us such an opinion.

**The Chairman:** They would be in a position of conflict of interest.

**Senator Flynn:** That is right. Their opinion would have no credibility at this time.



[Text]

**Le sénateur Lapointe:** Pourquoi ne vote-t-on pas? Cela serait plus simple.

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai jamais dit que l'on devrait refuser le bill. Ce que je suggère, c'est que les doutes qui ont été exprimés soient mentionnés. Je suis d'accord que l'on fasse un rapport du bill. Si vous le rapportez tel quel, cela me va très bien. Je le mentionnerai au Sénat, qu'il y a certainement de très graves doutes à ce sujet, en dépit de l'opinion assurée de la majorité.

**Le sénateur Langlois:** Monsieur le président, si le rapport du comité n'est pas adopté à l'unanimité, cela sera une indication qu'il y avait des idées partagées.

**Le sénateur Asselin:** Dans les circonstances, il ne peut pas être adopté à l'unanimité.

**Le sénateur Langlois:** C'est ce que je dis.

**Le sénateur Asselin:** Même si le sénateur Lapointe désire un vote, il est évident que la majorité va l'emporter. Vous ne vous objectez pas à ce qu'il soit rapporté.

**Le sénateur Langlois:** Ce sera sur division, tout simplement.

**Le sénateur Asselin:** La minorité s'objecte à ce qu'il soit rapporté à l'unanimité. Cependant, il y a une chose sûre et certaine; le comité devra se prononcer en disant qu'il y a une division au sein du comité. Peut être que nous avons raison de soulever ces objections.

**Le sénateur Langlois:** Il est bien entendu que si le vote n'est pas unanime, c'est qu'il y a une contradiction d'opinion, c'est tout.

**Le sénateur Asselin:** C'est un bon signe pour le Sénat, qu'il y ait de la division de temps en temps.

**Le sénateur Langlois:** C'est nécessaire. C'est l'essence même de la démocratie.

**Senator Buckwold:** As an innocent bystander, may I ask: Is there anything wrong with the committee report saying, after we have recommended the bill without change—

**The Chairman:** But we do not recommend the bill. We have nothing to do with the bill.

**Senator Buckwold:** I am sorry, perhaps I should say, giving an opinion indicating that there were views expressed as to the constitutionality of the procedure, but that in the light of the discussion it was agreed that it was within the power of the Senate to do so. I do not see anything wrong with that.

**Senator Neiman:** In that regard, I think we all agree.

**Senator Buckwold:** I believe Senator Flynn suggested that he would be satisfied as long as the report indicates this divergence.

**Senator Asselin:** I have no objection as long as the report expresses the divided opinion.

**Senator Langlois:** That is what I said a while ago.

[Traduction]

**Senator Lapointe:** Why do we not put the matter to the vote? I would be much simpler.

**Senator Flynn:** I have not said that we should refuse to sanction the bill. What I am suggesting is that the doubts which were expressed should be mentioned. I agree that we should report the bill. If you report it as is, that suits me fine. I will mention in the Senate that there are very serious doubts concerning this bill, despite the opinion of the majority.

**Senator Langlois:** Mr. Chairman, if the report of the Committee is not unanimously agreed to, that will show that there was some disagreement.

**Senator Asselin:** Under the circumstances, it cannot be unanimously agreed to.

**Senator Langlois:** That is what I say.

**Senator Asselin:** Even if Senator Lapointe requests a vote, it is obvious that the majority will carry the vote. You do not object to the bill being reported.

**Senator Langlois:** It will be by division, simply.

**Senator Asselin:** The minority objects to the bill being reported unanimously. However, one thing is dead sure: the Committee will have to say that there was some division within the Committee. Maybe we are right in raising these objections.

**Senator Langlois:** It is well understood that if the vote is not unanimous, that will indicate there were some differences of opinion, that is all.

**Senator Asselin:** That is a good sign for the Senate that there should be some division from time to time.

**Senator Langlois:** It is necessary. That is the very essence of democracy.

**Le sénateur Buckwold:** En tant que simple spectateur, permettez-moi de demander s'il y a quelque chose à redire à ce que le rapport du comité précise, une fois que nous avons recommandé l'adoption sans modification du projet de loi—

**Le président:** Nous ne recommandons pas l'adoption du projet de loi. Nous n'avons rien à voir là-dedans.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis désolé, je devrais peut-être indiquer que des opinions ont été exprimées relativement à la constitutionnalité de la procédure, mais que compte tenu des propos échangés il a été convenu que le Sénat était en droit de procéder de la sorte. Je ne vois rien de mal à cela.

**Le sénateur Neiman:** A cet égard, je crois que nous sommes tous d'accord.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que le sénateur Flynn a laissé supposer qu'il serait satisfait pourvu que le rapport fasse mention de cette divergence.

**Le sénateur Asselin:** Je n'ai aucune objection pourvu que le rapport mentionne cette divergence d'opinion.

**Le sénateur Langlois:** C'est ce que je disais il y a un moment.



[Text]

**Senator Asselin:** After all, we are not reporting this bill to the Senate, but to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

**The Chairman:** On the contrary, we are reporting to the Senate on the bill which was referred to the Banking, Trade and Commerce Committee and which that committee reported back to the Senate without amendment. With all deference, Senator Flynn's motion is a very unusual one. Certainly not within my memory has a similar problem been referred to this committee for a legal opinion.

We have to be rather definite in our report. We have to say either that, "in the opinion of this committee, the introduction of this bill in the Senate does not contravene Section 53 of the Constitution Act—"

**Senator Deschatelets:** In the opinion of the majority, because there is a minority element.

**The Chairman:** I will be guided. I am asking the committee what to do. After all, when I make a report, it is not my report, it is the report of the committee.

**Senator Langlois:** Would you mind reading the draft report?

**The Chairman:** Let me read the introductory part, Part II, so that we know where we stand. I would report as follows:

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred the report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill S-24, intituled—

and I would give the title of the act.

—with instructions to consider the constitutionality of the introduction of the said bill in the Senate and whether or not this contravenes Section 53 of the Constitution Act, 1867—

That is the language of Senator Flynn.

—has, in obedience to its order of reference of Wednesday, May 12, 1982, considered the matter and reports that—

And here, if the committee were unanimous, I would say:

—in the opinion of the committee the introduction of this bill in the Senate does not contravene Section 53 of the Constitution Act.

I gather that not all senators agree with that.

**Mr. du Plessis:** Could I make a suggestion based on Senator Buckwold's earlier suggestion? When we come to the end to the part where we have introduced the subject, perhaps we could say something to the effect that the committee considered the matter and now reports that there were divergent views expressed regarding the constitutionality of the introduction of this bill in the Senate, but in the light of the discussion that took place, this bill should be proceeded with notwithstanding the divergent views. Then we are not pronouncing on the constitutionality of the issue at all.

**Senator Deschatelets:** That's fine.

[Traduction]

**Le sénateur Asselin:** Après tout, nous ne faisons pas rapport de ce projet de loi au Sénat mais au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

**Le président:** Au contraire, nous faisons rapport au Sénat de ce projet de loi qui a été renvoyé au Comité des banques et du commerce et dont ce comité a fait rapport au Sénat sans modification. Avec tout le respect que je vous dois, la motion du sénateur Flynn est tout à fait insolite. Je ne me souviens pas qu'un problème semblable ait été soumis à ce comité pour qu'il émette un avis juridique.

Il nous faut être très précis dans notre rapport. Il nous faut d'ailleurs dire que: «de l'opinion de ce comité, la présentation de ce projet de loi au Sénat ne va pas à l'encontre de l'article 53 de l'acte constitutionnel».

**Le sénateur Deschatelets:** De l'avis de la majorité, parce qu'il y a un élément minoritaire.

**Le président:** On me guidera. Je demande l'opinion du Comité. Après tout, lorsque je présente un rapport, il ne s'agit pas du mien mais de celui du Comité.

**Le sénateur Langlois:** Cela vous dérangerait-il de nous donner les livres du projet de rapport?

**Le président:** Permettez-moi de lire l'introduction de la partie II pour voir où nous en sommes. En voici le libellé:

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles à qui a été renvoyé le rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement au projet de loi S-24...

et je donnerais le titre de la loi.

... et à qui l'on demandait d'étudier la constitutionnalité de la présentation dudit projet de loi au Sénat ainsi que la question de savoir si ce projet de loi va à l'encontre de l'article 53 de l'acte constitutionnel de 1867...

Il s'agit du libellé proposé par le sénateur Flynn.

... a, conformément à son ordre de renvoi du mercredi 12 mai 1982, étudié la question et déclare que...

Et ici, si les membres du Comité étaient unanimes, je dirais:

... de l'avis du comité la présentation de ce projet de loi au Sénat ne va pas à l'encontre de l'article 53 de l'Acte constitutionnel.

Je suppose que tous les sénateurs ne sont pas d'accord avec cela.

**M. du Plessis:** Me permettez-vous de faire une suggestion qui découle de celle qu'a proposé le sénateur Buckwold? Lorsque nous en venons à la fin de la partie où nous présentons le sujet, peut-être pourrions nous dire que le comité a étudié la question et fait maintenant rapport que des opinions divergentes ont été émises en ce qui concerne la constitutionnalité de la présentation de ce projet de loi au Sénat, mais que compte tenu des propos échangés, il a été convenu que le projet de loi devrait être adopté sans tenir compte de ces divergences d'opinion. Ainsi nous ne nous prononçons pas sur la constitutionnalité de la question.

**Le sénateur Deschatelets:** C'est parfait.

*[Text]*

**The Chairman:** Is that agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then we shall draft the report along those lines. If there is no other business, we will now adjourn.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Nous rédigerons donc le rapport en ces termes. S'il n'y a pas d'autres questions à l'ordre du jour, nous lèverons la séance.

Le Comité suspend ses travaux.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable H. CARL GOLDENBERG

*Président:*

L'honorable H. CARL GOLDENBERG

Tuesday, August 3, 1982  
and  
Wednesday, August 4, 1982

Le mardi 3 août 1982  
et  
Le mercredi 4 août 1982

Issue No. 25

Fascicule n° 25

**First Proceedings on:**

The Subject-matter of the Bill C-53, "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof"

and

The subject-matter of the Bill C-127 "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof"

**Premier fascicule concernant:**

La teneur du projet de loi C-53, «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes et apportant des modifications corrélatives à d'autre lois»

et

La teneur du projet de loi C-127 «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable H. Carl Goldenberg, *Chairman*  
The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable H. Carl Goldenberg  
*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Tuesday, 3rd August, 1982:

"The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-53, intituled: "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, 4th August, 1982:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-127, intituled: "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof", pursuant to the Order adopted by the Senate earlier this day.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 3 août 1982:

«L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-53, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 août 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-127, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois», en conformité de l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, AUGUST 3, 1982  
(40)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Stanbury, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Deschatelets, Flynn, Frith, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau and Stanbury. (9)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses: From the Department of Justice:* Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section.

The Committee proceeded to consider the subject matter of Bill C-53, "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof".

The Clerk of the Committee presided over the election of the Acting Chairman of the Committee.

Senator Neiman, seconded by Senator Deschatelets, moved:—That Senator Stanbury do become Acting Chairman of the Committee.

And the question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared that Senator Stanbury was duly elected Acting Chairman of the Committee.

Mr. Mosley made a statement and answered questions.

At 6:00 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:00 o'clock p.m. this day.

EVENING SITTING  
(41)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:17 o'clock p.m. this day, the Acting Chairman, the honourable Senator Stanbury, presiding.

*Member of the Committee present:* The Honourable Senators Bosa, Deschatelets, Donahoe, Lewis, Neiman, Rousseau and Stanbury. (7)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses: From the Department of Justice:* Mr. Roger Tassé, Deputy Minister and Deputy Attorney General; Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section.

The Committee resumed consideration of Bill C-53, "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof".

Mr. Tassé made a statement and, with Mr. Mosley, answered questions.

At 10:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 AOÛT 1982  
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Stanbury (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Deschatelets, Flynn, Frith, Neiman, Rizzuto, Robichaud, Rousseau et Stanbury. (9)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoin: Du ministère de la Justice:* M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-53, «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois».

Le greffier du Comité préside à l'élection d'un président suppléant.

Le sénateur Neiman, appuyé par le sénateur Deschatelets, propose,—Que le sénateur Stanbury occupe les fonctions de président suppléant.

La motion mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare le sénateur Stanbury dûment élu président suppléant.

M. Mosley fait une déclaration et répond aux questions.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 21 heures aujourd'hui.

SÉANCE DU SOIR  
(41)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 21 h 17 sous la présidence du sénateur Stanbury (président suppléant).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bosa, Deschatelets, Donahoe, Lewis, Neiman, Rousseau et Stanbury. (7)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins: Du ministère de la Justice:* M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procureur du Canada; M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal.

Le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-53, «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois».

M. Tassé fait une déclaration puis, avec M. Mosley, répond aux questions.

A 22 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

WEDNESDAY, AUGUST 4 1982

(42)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Acting Chairman, the Honourable Senator Stanbury presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Doody, Flynn, Frith, Lamontagne, Langlois, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau and Stanbury. (14)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C. Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses: From the Department of Justice:* Mr. Roger Tassé, Deputy Minister and Deputy Attorney General; Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section.

The Committee proceeded to consider the subject matter of Bill C-127, "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof".

Mr. Tassé made a statement and, with Mr. Mosley, answered questions.

By unanimous consent and on motion by Senator Lewis, it was agreed:—That the Honourable Senator Neiman do become Acting Chairman of the Committee.

Senator Neiman took the Chair as Acting Chairman.

It was agreed: That the Committee convene on October 13, 14 and 15, to consider the subject matter of Bill C-201 intitled: "An Act to amend the Holidays Act" and Bill C-127 intitled: "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof".

At 4:00 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

LE MERCREDI 4 AOÛT 1982

(42)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Stanbury (*président suppléant*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Doody, Flynn, Frith, Lamontagne, Langlois, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Robichaud, Rousseau et Stanbury. (14)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire

*Témoins: Du ministère de la Justice:* M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procureur du Canada; M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-127, «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois».

M. Tassé fait une déclaration puis, avec M. Mosley, répond aux questions.

Du consentement unanime et sur motion du sénateur Lewis, il est convenu,—Que le sénateur Neiman assume les fonctions de président suppléant du Comité.

Le sénateur Neiman assume la présidence à titre de président suppléant.

Il est convenu,—Que le Comité se réunisse les 13, 14 et 15 octobre 1982, afin d'étudier la teneur des projets de loi C-201, intitulé: «Loi modifiant la Loi établissant des jours fériés» et C-127, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois».

A 16 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Pour le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*For the Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, August 3, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4.00 p.m. to study the subject matter of Bill C-53, to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons and to amend certain other acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Richard J. Stanbury** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, I think we all understand the circumstances in which we meet. The House of Commons Justice and Legal Affairs Committee has dealt with Bill C-53; has, apparently, agreed to a number of amendments; and a new bill incorporating those amendments is about to be introduced in the House of Commons. The agreement is that it will be dealt with tonight.

The Senate, of course, faces the traditional problem of receiving the bill near the end of the session and senators hoping to deal with it in a responsible way.

A mandate has been given by the Senate for the committee to pre-study the substance of the bill. The question for the committee is how it would like to proceed with that pre-study of the bill.

**Senator Deschatelets:** Can you tell us if this bill is included in the list of bills given by the Leader of the Government in the Senate which we are expected to pass before the adjournment?

**The Acting Chairman:** I am not sure I can answer that question. It was not included in the list that I heard.

**Senator Flynn:** I can report on discussions I had with the deputy leader today. There is, apparently, agreement in the House of Commons to dispose of this bill tonight. They expect to have a final vote at 9.45 so that the bill will be sent to us tomorrow. The deputy leader has told me that the government is not expecting this bill to be passed by the Senate before the summer adjournment.

**Senator Deschatelets:** That raises the question of whether there is any urgency for us to pass this bill this week.

**The Acting Chairman:** No.

**Senator Flynn:** The position taken by Senator Frith is that we could commence the pre-study during the recess and not necessarily today. I will object to commencing today. During the recess the committee can study the bill and then report the bill, let us say, two or three days before the new session or the date of prorogation which, I understand, is to be October 28. In any event, my discussions with the deputy leader just a moment ago indicate that, when the bill reaches us, we should refer the subject matter of this bill to this committee for study during the summer recess and before passing the bill on second reading.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 août 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le sujet du projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Richard J. Stanbury** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, je crois que nous comprenons tous dans quelles circonstances nous nous réunissons. Le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes a étudié le projet de loi C-53 et semble avoir adopté un certain nombre d'amendements. Le nouveau projet de loi comprenant ces amendements est sur le point d'être présenté à la Chambre des communes. On s'est entendu pour l'adopter ce soir.

Le Sénat est bien sûr confronté au problème habituel: il reçoit le projet de loi à la fin de la session et les sénateurs espèrent l'étudier de façon responsable.

Le Sénat a accordé au comité le mandat de procéder à une étude préliminaire du sujet du projet de loi. Le comité doit maintenant se demander comment il voudra procéder.

**Le sénateur Deschatelets:** Ce projet de loi figure-t-il à la liste que nous a donnée le leader du gouvernement au Sénat des mesures qu'on s'attend à ce que nous adoptions avant l'ajournement?

**Le président suppléant:** Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à cette question. Il n'était pas inclus dans la liste que j'ai entendue.

**Le sénateur Flynn:** Je puis vous résumer les discussions que j'ai eues aujourd'hui avec le leader adjoint. La Chambre des communes semble s'être entendu pour disposer de ce projet de loi ce soir. Le vote final devrait avoir lieu à 21 h 45 et nous recevrons donc le projet de loi demain. Le leader adjoint m'a dit que le gouvernement ne s'attend pas à ce que le Sénat l'adopte avant l'ajournement d'été.

**Le sénateur Deschatelets:** Il reste donc à savoir s'il est urgent que nous adoptions ce projet de loi cette semaine.

**Le président suppléant:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Le sénateur Frith estime que nous pourrions commencer l'étude préliminaire durant l'ajournement, mais pas nécessairement aujourd'hui. Je m'opposerai à ce que nous commençons aujourd'hui. Pendant l'ajournement, le comité pourra étudier le projet de loi et en faire ensuite rapport, disons, deux ou trois jours avant la nouvelle session ou la date de prorogation, soit le 28 octobre, sauf erreur. De toute façon, d'après les discussions que j'ai eues avec le leader adjoint il y a quelques instants, lorsque le projet de loi nous parviendra, nous devrions en renvoyer le sujet au comité qui l'étudiera durant l'ajournement d'été, avant l'adoption en deuxième lecture.



[Text]

I would suggest that the committee could arrange meetings at the end of September and during October in order to be able to report to the Sénate in time for second and third reading prior to the new session commencing on or about October 28.

**Senator Robichaud:** How can it have third reading prior to the beginning of a new session?

**Senator Flynn:** Why not?

**Senator Robichaud:** We cannot have second reading prior to sitting.

**Senator Flynn:** The Senate will adjourn to whatever date we decide, subject to recall, and we can very well sit when the House of Commons is not sitting. The committee can also sit during a recess, and has done so on previous occasions with the authorization of the Senate.

**Senator Robichaud:** A committee can sit.

**Senator Flynn:** The Senate itself can also sit when the House of Commons is not sitting.

**Senator Robichaud:** Why make it so complicated?

**Senator Neiman:** May I just ask Senator Flynn a question for clarification? It is my understanding that you are going to give your consent to giving second reading to this bill tomorrow. Since we do not know when we are going to adjourn, is there any reason why we cannot, at least, get through second reading? I think it would be tidier.

**Senator Flynn:** It may be tidier, but this is not a simple bill, and we cannot provide for proper debate in the Senate if we are to adjourn tomorrow night.

**Senator Neiman:** But we do not know that yet by any means.

**Senator Flynn:** After discussions between the house leaders this morning, it seems that the following scenario will occur—and I think Senator Frith can confirm this—the Commons will send us this new bill tonight; Bill C-124 will be passed at 6 o'clock tomorrow night; and then they would have the adjournment motion tomorrow night. They will extend their normal hours in order to debate the adjournment motion while we deal with Bill C-124. If the Senate were to agree to dispose of this bill tomorrow night and give Royal Assent to those bills that we have passed—

**Senator Frith:** And Bill C-201.

**Senator Flynn:** That is none of their business; that is now our business. They would be ready to leave tomorrow night.

I was telling Senator Robichaud that the Senate can continue to sit even if the House of Commons is not sitting.

I was discussing with Senator Frith earlier the idea that, instead of asking the Senate to give second reading to this bill without knowing what it is all about, on second reading someone should move that the subject matter of the bill be referred to this committee and that this committee have power to sit while the Senate is not sitting during the holiday. Then we can report it at a time that will be propitious for second and third reading and in order to have Royal Assent on the eve of

[Traduction]

Le comité pourrait siéger à la fin de septembre et en octobre afin de pouvoir faire rapport au Sénat à temps pour la deuxième et la troisième lectures avant la nouvelle session qui devrait commencer le ou vers le 28 octobre.

**Le sénateur Robichaud:** Comment peut-on procéder à la troisième lecture avant le début de la nouvelle session?

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Robichaud:** Nous ne pouvons procéder à la deuxième lecture avant de siéger.

**Le sénateur Flynn:** Le Sénat ajournera à une date à fixer, avec possibilité de rappel, et nous pouvons très bien siéger pendant que la Chambre des communes ne siège pas. Le comité peut lui aussi siéger durant l'ajournement et il l'a déjà fait avec la permission du Sénat.

**Le sénateur Robichaud:** Un comité peut siéger.

**Le sénateur Flynn:** Le Sénat lui-même peut aussi siéger lorsque la Chambre des communes ne siège pas.

**Le sénateur Robichaud:** Pourquoi faut-il que tout soit aussi compliqué?

**Le sénateur Neiman:** Puis-je poser au sénateur Flynn une question pour obtenir quelques précisions? Sauf erreur, vous allez consentir à la deuxième lecture de ce projet de loi demain. Comme nous ne savons pas quand nous allons ajourner, pourquoi ne pourrions-nous au moins en finir avec la deuxième lecture? Ce serait plus simple.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être, mais ce projet de loi est complexe et nous ne pouvons en faire une étude appropriée au Sénat si nous devons ajourner demain soir.

**Le sénateur Neiman:** Mais cela n'est pas encore certain.

**Le sénateur Flynn:** Après les discussions qui ont eu lieu ce matin entre les leaders à la Chambre, je pense que voici ce qui se passera—et le sénateur Frith pourra le confirmer: la Chambre des communes nous enverra ce nouveau projet de loi ce soir. Le projet de loi C-124 sera adopté à 18 heures demain, puis la Chambre débatera la motion d'ajournement demain soir. Elle prolongera ses heures de séance afin de débattre la motion d'ajournement pendant que nous étudions le projet de loi C-124. Si le Sénat consentait à disposer de ce projet de loi demain soir et à accorder la sanction royale aux mesures que nous avons adoptées—

**Le sénateur Frith:** Et au projet de loi C-201.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne les regarde pas du tout. C'est notre affaire. La Chambre serait prête à ajourner demain soir.

Je disais au sénateur Robichaud que le Sénat peut continuer à siéger même si la Chambre des communes ne siège pas.

Je discutais il y a quelques instants de l'idée suivante avec le sénateur Flynn. Au lieu de demander au Sénat de procéder à la deuxième lecture de ce projet de loi sans savoir ce qu'il contient, quelqu'un pourrait proposer, lors du débat en deuxième lecture, que le sujet du projet de loi soit renvoyé au comité et que le comité soit autorisé à siéger pendant les vacances. Nous pourrions ensuite faire rapport du projet de loi à un moment propice pour la deuxième et la troisième lectures

[Text]

the new session before the government formally prorogues, which normally takes place on the eve of the new session.

**Senator Robichaud:** Mr. Chairman, I should simply like to make this comment: Senator Flynn is always very clear but, for once, I misunderstood him. I understood that he meant we would sit for a couple of days before the re-opening of the session in the fall, which I would object to.

**Senator Flynn:** You may have misunderstood what I meant by "re-opening of the session."

**Senator Robichaud:** Yes, I did.

**Senator Flynn:** When the Senate adjourns, supposing it does, tomorrow, it will adjourn until October 27 or 28 subject to recall. The idea is that the Senate would be recalled before the House of Commons is recalled.

**Senator Robichaud:** That I object to.

**Senator Flynn:** You may object, but that is possible. If you do not want that, that is fine; you will not get second reading tomorrow.

**Senator Robichaud:** We could carry on with our committee meetings this week.

**Senator Flynn:** Yes, you can carry on this week or next week, if you wish, that is your own business. However, you may be sitting alone.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, what Senator Flynn has reported about our discussions is correct. I may be repeating some of the things that have already been covered regarding Bill C-53, but perhaps we can treat this as a summary.

As I understand the situation with respect to Bill C-53, there is an order that a vote will be taken on it tonight. We have a reference of the subject matter of this bill to this committee. We have the authority for this committee to sit while the Senate is sitting tomorrow, as well as today. The first technical possibility, of course, is that we can begin some pre-study of the bill right away. It seems to me that, no matter what scenario develops, such a step would be useful. Even if we do not deal with this bill until October, a pre-study of the bill will give to the members of the committee some information and no time will be wasted. It seems to me that knowledge is not going to hurt anybody.

At the very earliest, it would be possible to deal with the bill tomorrow night. This would require, when we receive the bill tomorrow, its referral to this committee. The committee has already done some pre-study and, with leave granted throughout, the committee could conceivably report the bill tomorrow night. It would technically be possible for us to give the bill third reading, again with leave, tomorrow night. That procedure is possible under the rules, providing there is unanimous consent given throughout. Of course, it would be impossible if there is not unanimous consent.

In the meantime I repeat that, in my opinion, there is no harm in the committee proceeding this afternoon, because it

[Traduction]

et procéder à la sanction royale la veille de la nouvelle session, avant que le gouvernement ne proroge officiellement les chambres, ce qui se produit habituellement la veille de l'ouverture d'une nouvelle session.

**Le sénateur Robichaud:** Monsieur le président, j'aimerais simplement faire l'observation suivante: le sénateur Flynn est toujours très clair, mais je l'ai mal compris pour une fois. J'avais cru comprendre qu'il voulait dire que nous siégerions une couple de jours avant la réouverture de la session à l'automne, ce à quoi je m'opposerais.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez peut-être mal compris ce que je voulais dire par «réouverture de la session.»

**Le sénateur Robichaud:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque le Sénat ajournera, supposons, demain, ce sera jusqu'au 27 ou 28 octobre, avec possibilité de rappel. Le Sénat serait rappelé avant la Chambre des communes.

**Le sénateur Robichaud:** Je m'oppose à cela.

**Le sénateur Flynn:** Vous le pouvez, mais c'est possible. Si vous ne voulez pas procéder ainsi, très bien, vous n'aurez pas la deuxième lecture demain.

**Le sénateur Robichaud:** Le comité pourrait continuer à siéger cette semaine.

**Le sénateur Flynn:** En effet, cette semaine ou la semaine prochaine, si vous le voulez, cela vous regarde. Cependant, vous siégerez peut-être seul.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, ce que le sénateur Flynn a dit de nos discussions est correct. Je répète peut-être certaines choses que j'ai déjà dites au sujet du projet de loi C-53, mais nous pourrions peut-être considérer mes propos comme un résumé.

Si je comprends bien la situation en ce qui concerne le projet de loi C-53, la Chambre a adopté un ordre selon lequel elle votera ce soir à ce sujet. Le sujet du projet de loi a été renvoyé au comité. Celui-ci a le pouvoir de siéger pendant que le Sénat siégera demain, ainsi qu'aujourd'hui. La première possibilité technique est bien sûr que nous pouvons entreprendre une étude préliminaire du projet de loi dès maintenant. Il me semble que peu importe ce qui se produira, ce serait utile. Même si nous n'adoptons pas le projet de loi avant octobre, une étude préliminaire pourra informer les membres du comité et l'on ne perdra pas de temps. Il me semble que ces connaissances ne nuiront à personne.

Il serait possible d'étudier le projet de loi demain soir au plus tôt. Lorsque nous le recevrons demain, il faudrait le renvoyer au comité. Celui-ci a déjà procédé à une étude préliminaire et, avec l'assentiment de ses membres, il pourrait en faire rapport demain soir. Il serait techniquement possible que l'on procède à la troisième lecture, là encore avec le consentement unanime, demain soir. Le Règlement nous permet de procéder ainsi à condition qu'il y ait consentement unanime durant toute l'étude. Ce serait bien sûr impossible sans le consentement unanime.

Entretemps, je le répète, j'estime qu'il n'y a pas de mal à ce que le comité commence cet après-midi parce qu'il me semble



[Text]

seems to me that the most likely scenario is that which was described by Senator Flynn; that is, we will get some information from the officials about the bill and can refer it during second reading. I say this bearing in mind that, according to a previous ruling of the Speaker, it is not in order to refer a bill during second reading. However, I repeat that as long as the Senate totally agrees to do so, we can make it clear that we all agree to do that in spite of the ruling. It then seems more likely that we could continue with the committee meetings tomorrow. As Senator Robichaud has said, the meetings of the committee could continue once the Senate has adjourned, because this committee has been given such authorization.

Therefore, it seems to me that the committee would be well advised to leave itself open to do either: namely, to try to report the bill—which I think is unlikely and which would require unanimous consent—if it is the desire of the Senate to give the bill third reading tomorrow night, or to continue to sit for another week in order to have the report ready for the resumption of the session. Instead of sitting next week, perhaps the committee could come back in the fall to do a pre-study of the bill before the reconvening of Parliament in October.

As Senator Flynn has pointed out, the Senate could always come back earlier in order to deal with that report. It could then debate second reading, have third reading ready for the return of Parliament, and have royal assent before any prorogation.

Those are the alternatives that are available. So that we do not waste any time and because the officials are present, I suggest that we proceed with the pre-study of the bill.

**Senator Flynn:** There are only a few members of the committee present and I do not think it is a proper time to begin the pre-study of a very difficult and important bill. I do not see why we do not deal with it in due course in October, as long as it is necessary at that time. If you want to do it, you will do it without me and without my consent to proceed with second reading tomorrow.

**Senator Frith:** Do you mean that if the committee goes on to hear the officials now, you will not give consent to second reading tomorrow?

**Senator Flynn:** That is right.

**Senator Robichaud:** We do not have unanimous consent, then, and I move the adjournment of the meeting.

**Senator Frith:** In light of that, we cannot do any business.

**The Acting Chairman:** If I understand the situation correctly, then, Senator Flynn feels that we should not proceed at all at the present time?

**Senator Flynn:** No; the climate is not propitious for that. We are trying to adjourn for the summer and we have many other problems to deal with before we adjourn tomorrow. We have Bill C-124 coming over, for example.

**Senator Neiman:** Mr. Chairman, may I just try to clarify a few things which I think are important? First of all, I under-

[Traduction]

que le sénateur Flynn a décrit ce qui a le plus de chance de se produire. Les fonctionnaires nous renseigneront quelque peu sur le projet de loi qui pourra être renvoyé au cours de la deuxième lecture. Je n'oublie pas que, selon une décision antérieure de la Présidence, il est contraire au Règlement de renvoyer un projet de loi durant la deuxième lecture. Cependant, tant que le Sénat consent à l'unanimité à procéder ainsi, nous pouvons établir clairement que nous sommes tous d'accord pour agir ainsi malgré la décision. Il y a alors plus de chances que le comité puisse continuer à siéger demain. Comme l'a dit le sénateur Robichaud, le comité pourrait continuer à siéger même après l'ajournement du Sénat, parce qu'il en a reçu l'autorisation.

Il me semble donc que le comité serait sage de se ménager les deux options, soit essayer de faire rapport du projet de loi—ce qui est peu probable à mon avis et qui nécessiterait le consentement unanime—si le Sénat désire procéder à la troisième lecture du projet de loi demain soir, soit siéger encore une semaine afin que le rapport soit prêt pour la reprise de la session. Au lieu de siéger la semaine prochaine, le comité pourrait peut-être revenir à l'automne procéder à une étude préliminaire du projet de loi avant la réouverture du Parlement en octobre.

Comme l'a signalé le sénateur Flynn, le Sénat pourrait toujours revenir plus tôt afin d'étudier ce rapport. Il pourrait alors procéder au débat en deuxième lecture, être prêt pour la troisième lecture au retour du Parlement et procéder à la sanction royale avant la prorogation.

Voilà les options possibles. Afin de ne pas perdre plus de temps et comme les fonctionnaires sont présents, je suggère d'entreprendre l'étude préliminaire du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Nous sommes peu nombreux et je ne crois pas que ce soit le moment d'entreprendre l'étude préliminaire d'un projet de loi très difficile et important. Je ne vois pas pourquoi nous ne l'étudions pas en temps et lieu en octobre, pendant aussi longtemps qu'il le faudra à ce moment-là. Si vous voulez procéder ainsi, vous le ferez sans moi et je ne consentirai pas à la deuxième lecture demain.

**Le sénateur Frith:** Voulez-vous dire que si le comité entend les fonctionnaires maintenant, vous ne consentirez pas à la deuxième lecture demain?

**Le sénateur Flynn:** En effet.

**Le sénateur Robichaud:** Nous n'avons pas le consentement unanime et je propose donc l'ajournement de la séance.

**Le sénateur Frith:** A ce moment-là, nous ne pouvons rien faire.

**Le président suppléant:** Si je comprends bien la situation, le sénateur Flynn estime que nous ne devrions rien faire pour le moment?

**Le sénateur Flynn:** Non, le climat n'est pas propice. Nous essayons d'ajourner pour l'été et nous avons beaucoup d'autres problèmes à régler avant l'ajournement demain. Il y a le projet de loi C-124 qui s'en vient, par exemple.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur le président, puis-je simplement essayer de clarifier quelques points que j'estime impor-



[Text]

stand that it could be extremely difficult and possibly unlikely to get this bill through before the immediate adjournment. However, it is also extremely important, in my opinion, that this bill receive royal assent before prorogation.

**Senator Flynn:** Yes.

**Senator Neiman:** Therefore, it seems to me that we must try to get the greatest number of people sitting on this committee in order to study the bill. As Senator Flynn has said, it is a complex bill and requires some study. I think it is important, therefore, for this committee to meet so that we can at least plan the kind of study we are going to do. It may be more convenient for all of the committee members to come back next week and deal with the bill very thoroughly.

I think this committee should have a full meeting of the committee—of the people who we know are prepared to sit during the summer, whether that be next week or in October—so that we will know what witnesses we will be calling and so forth.

**Senator Flynn:** That is my point; we do not know.

**Senator Neiman:** Can we not at least have a meeting tomorrow? We have planned such a meeting.

**Senator Flynn:** I wonder whether the honourable senator realizes that this request is being made at 4 o'clock this afternoon. This committee has only a bare quorum now and I am the only one present on our side. I suggest that we sit at 8.45 tonight when the Senate is sitting. Tomorrow is the date of the adjournment; tomorrow there are caucuses; it is not easy for us to be present tomorrow.

**Senator Neiman:** Could we not have a meeting at least for planning purposes, Senator Flynn?

**Senator Flynn:** I have no objection to discussing planning.

**Senator Deschatelets:** Can we not try, during the next 15 minutes, to plan something?

**Senator Flynn:** I have suggested that the committee could very well have leave to sit while the Senate is in recess and that the members of the committee could plan for such sittings. I do not think that August is the proper time for the committee to sit; in any event, the house will not be recalled during the summer in order to give royal assent. However, if this committee disposes of the bill a few days before the reconvening of Parliament, let us say, then we can assess the amount of time needed for debate in the Senate. Let us say that the Senate were recalled on the 26th of October in order to deal with the report of the committee, the passage of the bill, and, on the eve of a new session when the house comes back for a formal prorogation, the sending of the bill back. Let us suppose that we have passed the bill without amendment; there will be no problem. We will simply send a message to that effect and will have royal assent, following which a new session will begin the next day, as it always done, in fact.

**The Acting Chairman:** Are you suggesting that there be a pre-study of the bill conducted during the summer and that the

[Traduction]

tants? Tout d'abord, je crois savoir qu'il serait extrêmement difficile et probablement impossible d'adopter ce projet de loi avant l'ajournement imminent. J'estime cependant qu'il est aussi extrêmement important que ce projet de loi reçoive la sanction royale avant la prorogation.

**Le sénateur Flynn:** En effet.

**Le sénateur Neiman:** Il me semble donc que nous devons essayer de réunir le plus grand nombre possible de membres du comité pour étudier le projet de loi. Comme l'a dit le sénateur Flynn, il s'agit d'une mesure complexe qui nécessitera une certaine étude. Il est donc très important que le comité se réunisse pour que nous puissions au moins planifier nos travaux. Il serait peut-être plus commode pour tous les membres du comité de revenir la semaine prochaine et d'étudier le projet de loi à fond.

Le comité devrait se réunir au complet, c'est-à-dire regrouper tous ceux qui sont disposés à siéger durant l'été, que ce soit la semaine prochaine ou en octobre, afin que nous sachions quels témoins nous allons convoquer, et ainsi de suite.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je voulais dire, nous ne le savons pas.

**Le sénateur Neiman:** Ne pouvons-nous au moins siéger demain? Nous avions prévu une séance.

**Le sénateur Flynn:** Je me demande si l'honorable sénateur réalise que cette demande est présentée à 16 heures cet après-midi. Nous avons à peine quorum et je suis le seul représentant de notre parti. Je propose de siéger à 20 h 45 ce soir pendant la séance du Sénat. L'ajournement est prévu pour demain, journée des caucus. Il ne sera pas facile pour nous d'être présents demain.

**Le sénateur Neiman:** Ne pourrions-nous tenir au moins une séance de planification, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai aucune objection à cela.

**Le sénateur Deschatelets:** Ne pourrions-nous essayer de planifier quelque chose au cours des 15 prochaines minutes?

**Le sénateur Flynn:** J'ai laissé entendre que le comité pourrait très bien avoir la permission de siéger pendant l'ajournement du Sénat et que les membres du comité pourraient planifier ces séances. Je ne crois pas que le mois d'août soit la période appropriée pour siéger. De toute façon, la Chambre ne reviendra pas au cours de l'été pour la sanction royale. Cependant, si le comité dispose du projet de loi avant la réouverture du Parlement, nous pourrions alors évaluer le temps nécessaire pour que le débat ait lieu au Sénat. Disons par exemple que le Sénat est rappelé le 26 octobre afin d'étudier le rapport du comité, d'adopter le projet de loi et de le retourner la veille d'une nouvelle session lorsque la Chambre reviendra pour la prorogation officielle. Supposons que nous avons adopté le projet de loi sans amendement. Il n'y aura pas de problème. Nous enverrons simplement un message à cet effet et procéderons à la sanction royale. Une nouvelle session commencera le lendemain, comme d'habitude.

**Le président suppléant:** Suggérez-vous de procéder à une étude préliminaire du projet de loi durant l'été et que celui-ci

[Text]

bill not have second reading until the Senate comes back in the fall?

**Senator Flynn:** I have no formal objection to second reading. However, I think that to give second reading to a bill as complex as this one—a bill which nobody has had a chance to really consider or debate properly—before we adjourn tomorrow night is silly.

**Senator Robichaud:** If we spend all of our time discussing procedure, however, we will not have time to discuss the substance of the bill.

**The Acting Chairman:** I am just looking for clarification.

Your suggestion is that we not proceed to discuss the bill at this stage, and that there be second reading by consent tomorrow.

**Senator Flynn:** To refer the subject matter of the bill to the committee before second reading; but I mean, if you insist on having second reading without debate, if you think that is the proper thing to do, that is fine. I will not insist.

**The Acting Chairman:** I am trying to get clarification as to when you are expecting second reading.

**Senator Flynn:** The two scenarios are the following. Tomorrow, let us say, Senator Neiman moves second reading, and I move that the bill be not now read a second time, but that the subject matter of the bill be referred to this committee. All right?

**The Acting Chairman:** Right.

**Senator Flynn:** And that the committee have power to sit while the Senate is away, and report in due course. I would suggest that the Senate be recalled a few days before the set date, or even the day before, if we are sure that the debate is going to be short at this point. In those circumstances, if we have a full report, the Senate could come back only one day before the beginning of a new session. It all depends on exactly how things are going to be handled. If the government is recalling Parliament for one day, on which there will be prorogation of this session, and the opening of Parliament on the next day, it could be done that day, or the day before that. Then the bill would have been disposed of and would have received royal assent before the new session begins on October 28, if that is the date.

The other scenario, which apparently Senator Neiman favours, would be that tomorrow we would give second reading to the bill without proper debate, and refer it to the committee again. Then, after that, the scenario would be the same.

**Senator Neiman:** I think it is a question of apples and oranges, in a sense, because as you say, Senator Flynn, we are right down at the end of the working session at the moment, apparently, at this point, and none of us has a thorough knowledge of the bill. To reserve our debate until later on, as we have the right to do, would be fine with me, but I also feel that it is important that we have a meeting of this committee tomorrow, at least, to plan a schedule of what exactly is going to happen. I would like this clarified between you and Senator

[Traduction]

ne soit lu une deuxième fois qu'au retour du Sénat à l'automne?

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai aucune objection officielle à la deuxième lecture. Je crois cependant qu'il serait stupide de donner la deuxième lecture à un projet de loi aussi complexe que celui-ci—projet de loi que personne n'a eu la chance d'étudier vraiment ou de débattre suffisamment—avant l'ajournement de demain soir.

**Le sénateur Robichaud:** Si nous passons tout notre temps à discuter de procédure, nous n'aurons pas le temps d'aborder la teneur du projet de loi.

**Le président suppléant:** Je voudrais simplement clarifier la situation.

Vous proposez de ne pas aborder le projet de loi pour le moment et de l'adopter demain en deuxième lecture avec le consentement unanime.

**Le sénateur Flynn:** Que l'on renvoie le sujet du projet de loi au comité avant la deuxième lecture. Cependant, si vous insistez pour procéder à la deuxième lecture sans débat, si vous croyez que c'est ce qu'il faut faire, très bien. Je n'insisterai pas.

**Le président suppléant:** J'essaie de savoir quand vous prévoyez la deuxième lecture.

**Le sénateur Flynn:** Les deux options sont les suivantes. Demain, disons que le sénateur Neiman propose d'adopter le projet de loi en deuxième lecture et que je propose que le projet de loi ne soit pas lu une deuxième fois, mais que le sujet en soit renvoyé au comité. Ça va?

**Le président suppléant:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Supposons en outre que le comité puisse siéger pendant l'ajournement du Sénat et faire rapport au moment approprié. Je proposerais de rappeler le Sénat quelques jours avant la date prévue, ou même la veille, si nous sommes certains que le débat sera bref à ce moment-là. Dans ce cas, si nous avons un rapport complet, le Sénat pourrait revenir la veille seulement du début d'une nouvelle session. Tout dépend de ce qui se passera exactement. Si le gouvernement rappelle le Parlement pour une date à laquelle la présente session sera prorogée et si la nouvelle session débute le lendemain, cela pourrait se faire ce jour-là ou la veille. On aurait alors disposé du projet de loi qui aurait reçu la sanction royale avant le début de la nouvelle session le 28 octobre, si c'est la date prévue.

L'autre option que semble favoriser le sénateur Neiman serait la suivante: demain, nous pourrions adopter le projet de loi en deuxième lecture sans débat approprié et le renvoyer de nouveau au comité. La suite serait la même.

**Le sénateur Neiman:** Je pense qu'on parle de pommes de d'oranges, dans un certain sens, parce que comme vous le dites, sénateur Flynn, nous sommes présentement à la toute fin de la session, semble-t-il, et aucun d'entre nous ne connaît le projet de loi à fond. Je serais d'accord pour que nous reportions le débat à plus tard, comme nous en avons le droit, mais j'estime en outre qu'il est important que le comité siège demain au moins pour planifier ses travaux. J'aimerais que le sénateur Frith et vous-même clarifiiez la question durant la journée afin



[Text]

Frith some time during the day, so that we can plan meetings and know exactly what to expect by way of committee consideration and what people would be prepared to do.

**Senator Flynn:** I have no objection if you want to plan a program so long as you accept in principle the calendar that I suggested.

**Senator Robichaud:** Much as I appreciate this internal discussion, I must make a comment at this stage. If it is definite that we will not have unanimous consent for second reading and third reading of the bill after study, then there is no use pursuing the discussion on procedure. I think it is a complete waste of time.

On the substance of the bill I have to express a certain degree of disagreement with Senator Neiman when she says we know absolutely nothing about it. I have a considerable amount of literature on the bill, I have followed the discussions in the House of Commons, I have read some of their debates, and I think I am quite familiar with all the clauses. I can go from clause to clause and discuss the bill because I think I am familiar with it. I think we could, if we wanted to, act in a humanitarian way and pass the bill with unanimous consent before the adjournment of the current session.

**Senator Flynn:** Tomorrow?

**Senator Robichaud:** Tomorrow or on Thursday; but since you want to come back a day in advance, why do we not stay a day late, instead?

**Senator Flynn:** We would have to keep the house anyway for royal assent if you wanted to do that. But you tell me you know the bill. Are you so familiar with everything there is in it that you would need only a few hours in committee? Well, that is not my perspective. I am not as sure as you are of everything that is in this bill, and I do not think that your knowledge can be claimed by all the other members of the committee.

**Senator Robichaud:** At the same time, if you expect a quorum of the Senate on the eve of the opening of the session, do not expect one on the last day of this session.

**Senator Flynn:** There will not be one on Thursday.

**Senator Robichaud:** I think you are wrong. I do not think we will have one at the beginning of the next session either.

**Senator Flynn:** Do you want the committee to dispose of the bill before we adjourn?

**Senator Robichaud:** A House of Commons committee dealt with it. They agreed to certain things, some of which I agree with, some of which I may have questions about. At the same time, I would like to be able to clarify this matter before those people who agreed to come before us arrive.

So far we have spent our whole time discussing procedure instead of the substance of the bill. I do not know if this is deliberate, although I hope it is not, but I must express my feeling that I am somewhat disappointed at the amount of time that I have just spent here, starting at 4 o'clock, until now.

[Traduction]

que nous puissions planifier nos réunions et savoir exactement à quoi s'attendre en ce qui concerne l'étude en comité et ce que l'on serait disposé à faire.

**Le sénateur Flynn:** Si vous voulez organiser un programme, je n'ai aucune objection à condition que vous acceptiez en principe le calendrier que j'ai proposé.

**Le sénateur Robichaud:** Même si j'apprécie beaucoup cette discussion de régie interne, je dois intervenir ici. S'il est certain que nous n'aurons pas le consentement unanime pour adopter le projet de loi en deuxième lecture et en troisième lecture après étude, il ne sert alors à rien de poursuivre ce débat de procédure. C'est une perte de temps complète.

Quant à la teneur du projet de loi, je ne suis pas tout à fait d'accord avec le sénateur Neiman lorsqu'elle dit que nous n'en connaissons absolument rien. J'ai beaucoup de documentation sur le projet de loi, j'ai suivi les débats à la Chambre des communes, et je me crois assez familier avec toutes les dispositions. Je peux passer d'un article à l'autre et discuter du projet de loi parce que je crois bien le connaître. Si nous le voulions, nous pourrions agir de façon humanitaire et adopter le projet de loi avec le consentement unanime avant l'ajournement de la présente session.

**Le sénateur Flynn:** Demain?

**Le sénateur Robichaud:** Demain ou jeudi. Comme vous voulez revenir une journée plus tôt, pourquoi ne pas rester une journée plus tard?

**Le sénateur Flynn:** Il faudrait retenir la Chambre de toute façon pour la sanction royale si vous voulez procéder ainsi. Vous me dites que vous connaissez le projet de loi. Êtes-vous assez familier avec tout son contenu pour que quelques heures seulement en comité suffisent? Ce n'est pas ce que je crois. Je ne suis pas aussi certain que vous en ce qui concerne le contenu du projet de loi et je ne crois pas que tous les autres membres du comité puissent revendiquer les mêmes connaissances que vous.

**Le sénateur Robichaud:** Par ailleurs, si vous espérez avoir quorum au Sénat la veille de l'ouverture de la session, n'espérez pas que ce sera le cas le dernier jour de la session.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y en aura pas jeudi.

**Le sénateur Robichaud:** Je crois que vous vous trompez. Je ne crois pas non plus que nous aurons quorum au début de la prochaine session.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous que le comité dispose du projet de loi avant l'ajournement?

**Le sénateur Robichaud:** Un comité de la Chambre des communes l'a étudié. Je suis d'accord avec certaines de ses décisions et j'ai peut-être des doutes quant à d'autres. Par ailleurs, j'aimerais pouvoir clarifier cette question avant l'arrivée des témoins qui ont consenti à comparaître.

Jusqu'à maintenant, nous avons passé notre temps à discuter de procédure et non de la teneur du projet de loi. Je ne sais pas si cela s'est produit de propos délibéré, et j'espère que non, mais je suis un peu déçu du temps que nous avons passé ici depuis 16 heures.



[Text]

**Senator Flynn:** I think you can afford to lose that time.

**Senator Robichaud:** Well, I am not so sure of that.

**The Acting Chairman:** Well, at the beginning of the discussion of a bill which is in as complicated a state as this one, perhaps half an hour is not too long to discuss how it should be dealt with; but the main question, I think, that Senator Flynn is raising is as to whether we should proceed at all with this bill at the present time, on the basis of the mandate we have from the Senate to meet this afternoon at 4, tonight at 9, and again tomorrow, or whether we should postpone that whole discussion until the scenario unfolds as Senator Flynn has suggested.

I really do not see why we cannot do both. In other words, I do not see why we cannot take advantage of the fact that we have people here from the Department of Justice now, whom we can listen to, and who can start us thinking about the bill. By tomorrow you will have had a chance to discuss this in more detail with Senator Frith, and perhaps we can, during tomorrow's meeting, and during the session of the Senate tomorrow afternoon, adopt some kind of program that we can follow, which will almost certainly be during the summer, either at the beginning or the end, since there will be people we will want to hear from. There is no question about that.

**Senator Flynn:** That is the question. If you tell me you want, or the committee wants, to dispose of this bill tomorrow, or before the adjournment, then you will not have my co-operation. If you tell me that you want to hear a witness and to have a general explanation of the bill, I do not care. I cannot stay. I will try to keep up with your work later on.

**Senator Robichaud:** May I ask Senator Flynn if he means by "co-operation" that he will not give unanimous consent?

**Senator Flynn:** It all depends on what you want me to give consent to. I would not support disposing of this bill before tomorrow night.

**Senator Robichaud:** Very well. What about on Thursday?

**Senator Flynn:** No.

**Senator Robichaud:** On Friday?

**Senator Flynn:** No.

**Senator Robichaud:** I move that we adjourn, and I make that an official motion.

**Senator Neiman:** I am in the hands of the Chair on this, but I do not want to adjourn, with great respect to Senator Robichaud. We have witnesses here, and I would like at least to take this time for whoever is interested here to sit and get some explanation of this bill. Let us not waste this time that is available to us now. We want to know who is going to be interested enough to sit on this committee. That is going to be part of our problem at some time, because we obviously are going to have to sit during the adjournment. I think at least we should not waste the couple of days that we have at present. That to me was a very useful idea, to make use of the

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez vous permettre de perdre ce temps.

**Le sénateur Robichaud:** Je n'en suis pas si sûr.

**Le président suppléant:** Au début de l'étude d'un projet de loi aussi compliqué que celui-ci, une demi-heure pour discuter de la marche des travaux, ce n'est peut-être pas trop. Je crois cependant que la principale question que soulève le sénateur Flynn consiste à savoir si nous devrions commencer à étudier le projet de loi à ce moment-ci, compte tenu du mandat que nous avons reçu du Sénat qui nous permet de siéger cet après-midi à 16 heures, ce soir à 21 heures et de nouveau demain, ou si nous devrions reporter toute la discussion en attendant les événements, comme l'a proposé le sénateur Flynn.

Je ne vois vraiment pas pourquoi nous ne pourrions faire les deux. Autrement dit, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions profiter du fait que nous avons des témoins du ministère de la Justice que nous pouvons écouter et qui peuvent amorcer notre réflexion sur le projet de loi. Demain, vous aurez la chance d'en discuter en détail avec le sénateur Frith et nous pourrions peut-être, au cours de la réunion de demain et de la séance du Sénat de demain après-midi, adopter un programme que nous pouvons suivre, qui se situera presque certainement au cours de l'été, soit au début ou à la fin, car il y aura des témoins que nous voudrions entendre. Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Flynn:** Là est la question. Si vous me dites que vous voulez ou que le comité veut disposer de ce projet de loi demain ou avant l'ajournement, vous n'aurez alors pas ma collaboration. Si vous me dites que vous voulez entendre un témoin et obtenir une explication générale du projet de loi, cela ne me fait rien. Je ne puis rester. J'essaierai de me rattraper plus tard.

**Le sénateur Robichaud:** Puis-je demander au sénateur Flynn s'il veut dire par «collaboration» qu'il ne donnera pas le consentement unanime?

**Le sénateur Flynn:** Tout dépend de ce à quoi vous voulez que je consente. Je ne serai pas en faveur de disposer de ce projet de loi avant demain soir.

**Le sénateur Robichaud:** Très bien. Et jeudi?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Robichaud:** Vendredi?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Robichaud:** Je propose officiellement que nous ajournions.

**Le sénateur Neiman:** Je m'en remets à la présidence, mais je ne veux pas que nous ajournions, avec tout le respect que je dois au sénateur Robichaud. Nous avons ici des témoins et j'aimerais au moins profiter de l'occasion pour que les intéressés présents ici siègent et obtiennent quelques explications sur ce projet de loi. Ne perdons pas le temps que nous avons à notre disposition. Nous voulons savoir qui sera assez intéressé pour siéger au comité. Cela fera partie de notre problème à un moment donné parce que nous devons de toute évidence siéger pendant l'ajournement. Nous devrions au moins éviter de gaspiller les quelques jours dont nous disposons présentement.

[Text]

few hours we have. I would be perfectly prepared to sit here and listen to background material.

**Senator Flynn:** You are saying two things that are not necessarily in accordance with each other. You say that you want to know who is going to be able to come and sit. That is something that is quite different from hearing a witness.

**Senator Neiman:** That's right.

**Senator Flynn:** If you want to clear that, you would have to have more people here than we have at present. It is obvious that this is not the proper occasion to have the meeting today. If you can get more senators to attend the meeting tonight, then that is all right. Tomorrow morning we shall have the same problem. If you really want to do that, you would need to have more than the bare quorum. If you want to listen to the witness, that is fine, but there would only be a few of us attending this meeting. It would not be very helpful to the committee as a whole.

**The Acting Chairman:** Except that we would have a record of what is said, and that would be available to the other members of the committee.

**Senator Flynn:** I have no objection—

**The Acting Chairman:** It may save some time later on.

**Senator Flynn:** If you want to proceed, then that is fine; but I cannot see the possibility of disposing of this bill tomorrow. It believe that the government is not asking us to do that. It is bad enough to have to pass Bill C-124, in a matter of a few minutes probably, tomorrow night in order to meet the deadline of royal assent tomorrow night.

**The Acting Chairman:** I believe there is general acceptance that it will not be done that quickly. It is an important bill and it requires some study. Senator Robichaud is opting for a continuation of the debate now, to wind it up, even if it goes into next week. The question really is whether we should try to do it now or at the end of the summer. I am not sure which will be more possible, in terms of having a commitment from the members of the committee to be present. It will be difficult whichever way we decide. That makes it even more important to determine a program which will make it crisp and will require the least amount of time possible from the members.

**Senator Flynn:** Possibly tomorrow afternoon we would have more members of the committee present and we could try to arrange a calendar that would be feasible; but today many members decided that they would not attend before later on because we were sitting tonight. It might be difficult tomorrow morning because of the caucuses. We have a position to take on a few items.

**The Acting Chairman:** My own feeling is that unless there is great opposition to it, we should proceed to take advantage of the witnesses who are present, to gather as much information as we can and to commence the record—but on the under-

[Traduction]

Il serait à mon avis très utile d'utiliser les quelques heures à notre disposition. Je suis parfaitement disposée à siéger et à recevoir des renseignements.

**Le sénateur Flynn:** Vous dites deux choses qui ne concordent pas nécessairement. Vous voulez savoir qui pourra venir siéger. Ce n'est pas du tout la même chose qu'entendre un témoin.

**Le sénateur Neiman:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Si vous voulez procéder, il vous faudra plus de gens que nous n'en avons à l'heure actuelle. Il est évident que le moment n'est pas propice pour siéger aujourd'hui. Si vous pouvez réunir plus de sénateurs pour la réunion de ce soir, très bien. Nous aurons le même problème demain matin. Si vous voulez procéder ainsi, il vous faudra plus que le simple quorum. Si vous voulez entendre le témoin, très bien, mais quelques-uns d'entre nous seulement assisteront à la réunion. Cela ne serait pas très utile pour le comité dans son ensemble.

**Le président suppléant:** Sauf que nous aurions un compte rendu des délibérations qui serait à la disposition des autres membres du comité.

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai aucune objection—

**Le président suppléant:** Cela pourrait nous sauver du temps plus tard.

**Le sénateur Flynn:** Si vous voulez aller de l'avant, très bien, mais je ne vois pas comment on pourrait disposer de ce projet de loi demain. Je ne crois pas que le gouvernement nous le demande. Il est déjà assez grave de devoir adopter le projet de loi C-124 en quelques minutes probablement demain soir afin de respecter le délai de la sanction royale prévue pour demain soir.

**Le président suppléant:** Je crois que l'on accepte généralement que l'on ne procédera pas aussi vite. Il s'agit d'un projet de loi important qu'il faut étudier. Le sénateur Robichaud opte pour que l'on continue le débat maintenant, pour y mettre fin, même si l'on se rend jusqu'à la semaine prochaine. La question est vraiment de savoir si nous devrions essayer de procéder maintenant ou à la fin de l'été. Je ne suis pas sûr de l'option qui sera la plus réalisable lorsqu'il s'agira d'obtenir des membres du comité qu'ils s'engagent à être présents. Ce sera difficile, peu importe ce que nous déciderons. Il est donc encore plus important d'établir un programme serré qui exigera le moins de temps possible des membres du comité.

**Le sénateur Flynn:** Demain après-midi nous pourrions peut-être avoir plus de membres du comité présents et nous pourrions essayer d'organiser un horaire réalisable. Aujourd'hui, beaucoup de membres du comité ont décidé de ne se présenter que plus tard parce que nous siégerons ce soir. Ce sera peut-être difficile demain matin à cause des caucus. Nous avons des arguments à présenter à propos de quelques aspects.

**Le président suppléant:** A moins que l'on ne s'y oppose énergiquement, j'estime que nous devrions profiter de la présence des témoins pour réunir autant de renseignements que possible et pour commencer les travaux—mais à condition que



[Text]

standing that we will not proceed to finalize the bill with undue haste.

**Senator Robichaud:** In orderly order.

**The Acting Chairman:** Is it acceptable to the members of the committee that we now proceed to hear from our witnesses, who have been kind enough to come? We will also proceed this evening, because Mr. Tassé is prepared to be here and that will give us an opportunity to commence our questions and to obtain some elucidation of the bill. This afternoon we have with us Mr. Richard Mosley and Miss Carole Pressault from the Department of Justice. Mr. Mosley is prepared to give us an overview of the bill, and that might be a useful way to start.

**Mr. Richard D. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I may first give an historical overview. In our criminal law we have adopted, principally in the area of sexual offences, notions from both the English common law and English statutory precedent. At the present time we have a number of provisions in the Criminal Code ranging from the most serious offence of rape down to indecent assault on a female, which carries a sentence of five years. In between there are a great number of provisions touching upon having a sexual element, which can be described as being offences involving interference with the integrity of the individual. Most of those offences require a degree of violence as an element for their commission. Rape itself has a long history in our law, going back to medieval notions of ravishment of the female person, and, as developed in the common law, took on a specific meaning of what was referred to as unlawful intercourse, the only lawful intercourse recognized being that between husband and wife. Also, because of the connection there of the notion of lawful and unlawful intercourse, and the concept that a husband and wife upon marriage gave their consent to sexual intercourse, thereafter rape was never questionably applicable to interspousal violence—which is not to say that a husband and wife could not prosecute each other for violence, but a wife could not charge her husband with rape.

That is one of the historical aspects. Another is that the entire emphasis of the criminal law in the area of sexual assault has turned on the sexual aspect of the crime, be it rape or one of the forms of indecent assault. The violence which is intrinsic to the commission of one of those offences has never been, under the existing law, the central issue in the trial. For that reason we have as quite commonly the most important issue in any of those cases that of consent between the parties. Has the party alleging the assault, be it rape or indecent assault, in fact consented to the commission of the offence?

During the mid 1960s there developed a growing body of knowledge about the existing trial practice, what was actually happening in the courts, and publications began to come out decrying the abuse of the criminal law system in the area of sexual assault. That was taken up in Canada. One of the first

[Traduction]

nous ne mettons pas la dernière main au projet de loi trop rapidement.

**Le sénateur Robichaud:** En ordre ordonné.

**Le président suppléant:** Plaît-il aux membres du comité d'entendre maintenant nos témoins qui ont bien voulu se présenter? Nous continuerons aussi ce soir parce que M. Tassé est disposé à venir témoigner, ce qui nous donnera la chance de commencer à poser nos questions et à obtenir des précisions sur le projet de loi. Cet après-midi, nous accueillons M. Richard Mosley et M<sup>lle</sup> Carole Pressault du ministère de la Justice. M. Mosley est prêt à nous donner un aperçu du projet de loi, ce qui pourrait être une bonne façon de commencer.

**M. Richard D. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Merci, monsieur le président. Je pourrais peut-être commencer par vous donner un aperçu historique. En droit criminel, nous avons adopté, surtout en ce qui concerne les infractions sexuelles, des notions provenant du droit coutumier anglais et de la jurisprudence statutaire anglaise. À l'heure actuelle, le Code criminel comporte un certain nombre de dispositions variant du viol, crime très grave, jusqu'à l'attentat à la pudeur d'une personne de sexe féminin, qui entraîne une peine de cinq ans. Entre ces deux extrêmes, il y a un grand nombre de dispositions portant sur les délits à connotation sexuelle, que l'on peut décrire comme des infractions comportant une atteinte à l'intégrité de l'individu. Pour commettre la plupart de ces infractions, il faut employer un certain degré de violence. Le viol même remonte loin dans l'histoire de notre droit, jusqu'aux notions médiévales du rapt de la personne de sexe féminin. Dans le droit coutumier, le viol en est venu à représenter ce qu'on qualifiait de rapports sexuels illégaux, les seuls rapports légaux reconnus étant les rapports entre conjoints. En outre, à cause du lien qui existe entre les rapports sexuels légaux et illégaux et le concept selon lequel les conjoints ont consenti, au moment du mariage, à avoir des rapports sexuels, le viol n'a par la suite jamais été applicable à la violence entre conjoints—ce qui ne veut pas dire que des conjoints ne pouvaient s'entendre mutuellement de poursuite pour violence, mais une femme ne pouvait accuser son mari de viol.

Voilà un des aspects historiques. Ensuite, le droit criminel dans le domaine des agressions sexuelles a mis l'accent sur l'aspect sexuel du crime, qu'il s'agisse du viol ou d'une des formes d'attentat à la pudeur. La violence intrinsèque à la perpétration d'une de ces infractions n'a jamais constitué le point central du procès en vertu du droit actuel. C'est pourquoi le consentement entre les parties constitue aussi souvent la question la plus importante de ces affaires. La partie qui prétend qu'il y a eu agression, qu'il s'agisse de viol ou d'attentat à la pudeur, a-t-elle en fait consenti à la perpétration de l'infraction?

Vers le milieu des années 1960, on a commencé à réunir de plus en plus de connaissances sur la pratique judiciaire existante, sur ce qui se passait en fait dans les tribunaux, et on a commencé à publier des documents contre l'abus du système du droit criminel dans le domaine des agressions sexuelles. Le



*[Text]*

publications was by Clark and Lewis in about 1971 entitled *Rape: the price, of course, of sexuality*. It was a growing movement, however, throughout the western world, affecting virtually every jurisdiction having laws dealing with sexual assault, and being an outcry against the emphasis of the law and its application in the courts. The first jurisdiction to reform its laws was the State of Michigan in the United States in 1974. Since then a good number of the American states have, in fact, moved to a reform of their sexual assault provisions.

In Canada, efforts have been made prior to Bill C-53—notably, I believe, in Bill C-51—to try to do something with the law to change the emphasis upon the sexual aspect and turn that to the notion of violence.

In Bill C-53, the emphasis is primarily on the protection of the integrity of the person, and the notion is that every individual within our society is entitled to live free from violence and, as much as possible, free from the fear of violence. That concept is a direct response to the representations of groups such as the Royal Commission on the Status of Women, the Law Reform Commission of Canada, and various women's organizations across the country. The result, which has been embodied in Bill C-53, was to change the entire approach of the law to one of assault. The Minister of Justice and his advisers have developed a scheme which focuses upon the violent aspects of the crime. The bill proposes a three tier structure to assault charges. It starts with a basic offence of sexual assault and proceeds to a more serious sexual assault involving the use of weapons, threats to third parties, causing of bodily harm to the complainant and, finally, the most serious form, for which the maximum penalty is one of life imprisonment, aggravated sexual assault. Aggravated sexual assault applies when there is a wounding, maiming, disfiguring or endangering of the life of the complainant.

**Senator Robichaud:** With regard to the life imprisonment penalty for aggravated sexual assault, the penalty for murder is a maximum of 25 years. How do we reconcile this penalty?

**Mr. Mosley:** The maximum penalty for those offences which involve the death of the victim as a consequence is life imprisonment.

**Senator Robichaud:** Yes, I see.

**Mr. Mosley:** Manslaughter and murder have maximum penalties of life imprisonment. The 25 year rule comes into play in regard to eligibility for parole. A person convicted of first degree murder is not eligible for parole until the expiry of 25 years of his sentence, if the sentence is one of life imprisonment. In that respect there is no difference.

The maximum of life imprisonment was regarded as being essential to deal with these cases which are, as described by the Ontario Court of Appeal, of stark horror or cases in which

*[Traduction]*

Canada a suivi le mouvement. Une des premières publications a été l'ouvrage de Clark et Lewis intitulé *Rape: the price, of course, of sexuality*, qui a paru vers 1971. Le mouvement a cependant pris de l'ampleur à travers le monde occidental, affectant presque tous les niveaux de compétence qui avaient des lois en matière d'agression sexuelle. On s'en est pris à l'orientation de la loi et à son application dans les tribunaux. L'état américain du Michigan a été le premier à réformer ses lois en 1974. Depuis, un grand nombre d'états américains ont entrepris une réforme de leurs lois en matière d'agression sexuelle.

Au Canada, on a fait des efforts avant le projet de loi C-53—notamment, sauf erreur, avec le projet de loi C-51—pour essayer de modifier la loi et de déplacer l'accent de la prédominance de l'aspect sexuel à la notion de violence.

Le projet de loi C-53 met avant tout l'accent sur la protection de l'intégrité de la personne et sur la notion selon laquelle n'importe quel membre de la société a le droit de vivre sans être victime de violence et, dans la mesure du possible, sans craindre la violence. Ce concept constitue une réponse directe aux instances de groupes comme la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, la Commission de réforme du droit et divers organismes de femmes à travers le pays. Le résultat de ces instances est incorporé dans le projet de loi C-53, et a modifié toute l'approche du droit. On a adopté la notion d'agression. Le ministre de la Justice et ses conseillers ont mis au point une échelle qui met l'accent sur les aspects violents du crime. Le projet de loi propose trois niveaux de gravité pour les accusations d'agression. L'infraction la moins grave est l'agression sexuelle. Viennent ensuite les agressions sexuelles armées, plus graves, les menaces à une tierce personne, l'infliction de lésions corporelles au plaignant et, en dernier lieu, l'agression sexuelle grave, infraction la plus grave qui entraîne une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité. Il y a une agression sexuelle grave en cas de blessure, de mutilation, de défigurement ou lorsque la vie du plaignant est mise en danger.

**Le sénateur Robichaud:** En ce qui concerne l'emprisonnement à perpétuité pour agression sexuelle grave, la peine maximale pour meurtre est de 25 ans. Comment expliquer une telle peine?

**M. Mosley:** Les infractions qui causent la mort de la victime entraînent une peine maximale qui est l'emprisonnement à perpétuité.

**Le sénateur Robichaud:** Je vois.

**M. Mosley:** La peine maximale pour homicide involontaire et meurtre est l'emprisonnement à perpétuité. La règle des 25 ans entre en jeu lorsqu'il est question d'admissibilité à la libération sur parole. Une personne reconnue coupable de meurtre qualifié n'est pas admissible à la libération sur parole tant qu'elle n'a pas purgé 25 ans de sa peine, si celle-ci en est une d'emprisonnement à perpétuité. À cet égard, il n'y a aucune différence.

La peine maximale d'emprisonnement à perpétuité a été considérée comme essentielle dans les cas qui sont, comme l'a dit la Cour d'appel de l'Ontario, de la pure horreur ou dans les

## [Text]

the violence involved is of such a degree that the civilized mind is revolted. One example I can give is a case in 1971 involving an accused by the name of Everingham who committed a sexual assault upon a young girl, who subsequently required surgery. After gratifying his passions, so to speak, and as a result of that sexual assault, he proceeded to stab the young girl with a knife until the knife, in fact, broke in her face. The facts of that case were of such a degree of barbarity that the court viewed the case as one of stark horror, for which the maximum penalty of life imprisonment could be imposed. It is only that type of case which now gets a sentence of life imprisonment and I believe that in the future only that type of case would warrant a sentence of life imprisonment.

There are those offenders who present a continuing danger to our society particularly to women and who have been convicted of prior offences of a similar nature. It may be appropriate in certain cases to apply a maximum of life imprisonment as well.

The idea in the bill is to stagger the seriousness of the penalties. The middle area or the sexual assault causing bodily harm or threats to a third person or the use of a weapon has a maximum penalty of 14 years imprisonment. That maximum penalty recognizes, of course, that the courts very rarely impose such a penalty, but the courts have the range of from a suspended sentence to 14 years. The maximum penalty is an expression of society's concern about that specific type of conduct. It gives the courts some guidance as to the range which it should consider.

The lowest form of sexual assault will actually cover a wide range of conduct, from the simple type of touching of a sexual nature such as a breast or the genitals, right up to what we now regard as a rape but in which there is in fact no violence applied greater than that required to commit the act. The maximum penalty will be just 10 years. The bill, however, considers that there are certain features that require a greater maximum penalty—for example, the multiple assailant or gang rape situation where the victim is subjected to repeated indignities by the perpetrators of the crime. In that instance the bill provides that the maximum penalty is also 14 years, so that the court can look to an additional four year penalty above the basic maximum of 10 years. Of course if there is a serious injury occasioned to the victim, then the court can look to a maximum penalty of life imprisonment.

The bill also attempts to parallel the assault structure with the sexual assault structure of the Criminal Code with a view to recognizing they are essentially the same, the difference in the sexual assault being that there is an element of sexuality to the violence. The assault structure will be similar with a three tier framework. The basic offence is simple assault, and it is also a hybrid offence so the maximum could be, if proceeded with by way of summary conviction, six months in jail. That would be the minor offence or what we now refer to as

## [Traduction]

cas où la violence en cause révolte l'esprit civilisé. Je puis vous donner l'exemple d'une affaire qui s'est produite en 1971. Un prévenu du nom d'Everingham a commis une agression sexuelle sur une jeune fille qui a dû par la suite subir des interventions chirurgicales. Après avoir assouvi ses passions, pour ainsi dire, et à la suite de cette agression sexuelle, il a poignardé la jeune fille à l'aide d'un couteau jusqu'à ce que celui-ci en fait se casse dans la figure de la victime. Les faits de l'affaire étaient tellement barbares que la cour a considéré qu'il s'agissait d'une affaire horrible pour laquelle elle pourrait imposer la peine maximale d'emprisonnement à perpétuité. C'est seulement dans ce genre d'affaire que l'on impose maintenant une peine d'emprisonnement à perpétuité et je crois qu'à l'avenir c'est le seul genre de cas qui devrait justifier une telle peine.

Il y a les contrevenants qui constituent un danger permanent pour la société, et en particulier pour les femmes, et qui ont été reconnus coupables d'infractions antérieures de nature semblable. Il conviendra peut-être dans certains cas d'imposer une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité.

Le principe du bill est d'augmenter graduellement la gravité des peines. Les infractions de gravité moyenne comme l'agression sexuelle avec lésions corporelles, les menaces à une tierce personne ou l'usage d'une arme entraînent une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement. On reconnaît bien sûr par là que les tribunaux imposent très rarement une telle peine, mais ceux-ci ont le choix entre les peines variant de la sentence suspendue à 14 ans d'emprisonnement. La peine maximale témoigne de l'inquiétude de la société à l'égard de ce genre particulier de conduite. Elle guide les tribunaux sur le genre de peine qu'ils devraient envisager d'imposer.

La forme la moins grave d'agression sexuelle regroupera en fait toutes sortes d'actes variant du simple toucher de nature sexuelle, comme le fait de toucher un sein ou des organes génitaux, jusqu'à ce que nous considérons maintenant comme un viol, mais dans les cas où l'on n'emploie en fait que la violence requise pour commettre l'acte. La peine maximale sera de 10 ans seulement. Le projet de loi estime cependant qu'une peine maximale plus sévère s'impose dans certains cas—par exemple, dans les cas d'assaillants multiples ou de viol collectif où la victime est soumise à des actes indignes répétés par les auteurs du crime. Dans ce cas, le projet de loi prévoit aussi une peine maximale de 14 ans, ce qui fait que la cour peut envisager d'imposer une peine supplémentaire de quatre ans en plus du maximum de base de 10 ans. Bien sûr, si la victime a subi des blessures graves, la cour peut alors songer à imposer l'emprisonnement à perpétuité comme peine maximale.

Le projet de loi essaie en outre d'établir un parallèle entre l'échelle des agressions et celle des agressions sexuelles du code criminel en vue de reconnaître qu'il s'agit essentiellement de la même chose et que la seule différence dans les cas de l'agression sexuelle, c'est que la violence comporte un élément de sexualité. La structure des voies de fait sera semblable et comportera trois niveaux. L'infraction de base est celle des voies de fait simples et il s'agit en outre d'une infraction hybride qui pourrait entraîner une peine maximale de six mois



## [Text]

common assault. The section also recognizes that there are assaults which do not go as far as to cause bodily harm. So the maximum for an indictable simple assault has been raised to five years. Assault causing bodily harm is revived in the new framework with the maximum as an indictable offence of 10 years, and then there is an aggravated assault provision which has a maximum penalty of 14 years. There is no parallel to the life imprisonment maximum, but there is the same type of three tier structure with decreasing severity in penalties. Those are the major points with respect to the assault provisions.

There are quite a number of specific changes to the law dealing with problems which have arisen in the existing rape legislation. For example, Section 142 of the Criminal Code was amended some years ago to its present form in an effort to protect complainants from probing cross-examination on their past sexual history. The provision was amended in such a way that there had to be an *in camera* hearing. The trial judge would hear the representations, if any, of the accused and make a decision as to whether or not it would be fair in that particular case to let that cross-examination occur. It was not a bad provision. I had occasion to use it in prosecutions that I have carried out, and it was not really a problem until quite recently when the Supreme Court of Canada, in the case of *Forsythe* decided to make the complainant a compellable witness, which opened the door to a fishing expedition by the accused in an effort to get the type of information needed by the accused to cross-examine the complainant. In effect, the complainant was forced into a position where she was a witness against herself. It is a very unfortunate turn of events.

The bill tries to resolve this matter by establishing a basic rule that there shall be no examination of the complainant on prior sexual history at all, with three specific exceptions. One exception deals with the situation where the Crown has, in fact, opened the door by examining the complainant in chief on her past sexual history, such as asking whether she was a virgin at the time of the commission of the offence. If that type of question is put by the Crown, then the door is open to the accused to try to rebut the inference left. The second exception is a very technical point dealing with identity. Where the accused is contending that he was not the man who committed the act, it is essential that he be permitted to introduce evidence pertaining to seminal or blood stains found at the scene or in or on the person of the complainant in an effort to show that, in fact, the act was committed by some other party. Just as an illustration, I prosecuted a case about a year ago in the city of Ottawa and in fact we were half way through the trial before it became evident that the particular accused had a blood type different from that found on a swab taken from the person of the complainant. So that type of open door is essential to avoid the possibility of a miscarriage of justice taking place.

## [Traduction]

d'emprisonnement si l'on procède par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Il s'agirait d'une infraction mineure ou de ce que nous qualifions maintenant de voies de fait simples. L'article reconnaît en outre qu'il y a des voies de fait plus graves que les voies de fait simples, mais qui ne vont pas jusqu'à causer des lésions corporelles. La peine maximale pour voies de fait simples de nature criminelle a donc été portée à cinq ans. Les voies de fait avec lésions corporelles reviennent dans la nouvelle échelle et entraînent une peine maximale de 10 ans pour délit criminel. Les voies de fait graves entraînent une peine maximale de 14 ans. Il n'y a aucun parallèle avec la peine maximale d'emprisonnement à perpétuité, mais on trouve le même genre d'échelle à trois niveaux où la sévérité des peines diminue. Voilà les principaux points en ce qui concerne les dispositions relatives aux voies de fait.

Il y a beaucoup de changements spécifiques qui portent sur des problèmes qui ont surgi à cause de la législation actuelle sur le viol. Par exemple, on a modifié l'article 142 du Code criminel il y a quelques années afin de protéger les plaignants contre des contre-interrogatoires serrés sur leurs antécédents sexuels. On a modifié les dispositions de façon à imposer le huis-clos aux audiences. Le juge entendrait l'accusé, s'il a quelque chose à dire, et déciderait alors s'il serait juste ou non dans ce cas particulier de permettre le contre-interrogatoire. Ce n'était pas une mauvaise disposition. J'ai eu l'occasion d'y recourir lors de poursuites que j'ai intentées et cela n'a pas vraiment causé de problème jusqu'à tout récemment, alors que la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Forsythe*, a décidé que la plaignante était un témoin contraignable, ce qui a permis au prévenu d'aller à la pêche pour essayer d'obtenir le genre de renseignements dont il avait besoin pour contre-interroger la plaignante. En fait, celle-ci en est venue à être obligée de témoigner contre elle-même, ce qui est très malheureux.

Le projet de loi essaie de régler le problème en établissant comme règle de base que l'on n'interrogera aucunement la plaignante sur ses antécédents sexuels, à trois exceptions particulières près. Une exception porte sur les cas où la Couronne a en fait ouvert la porte en interrogeant la plaignante sur ses antécédents sexuels, en lui demandant par exemple si elle était vierge au moment où l'infraction a été perpétrée. Si la Couronne pose ce genre de question, l'accusé a alors la chance d'essayer de réfuter les allégations. La deuxième exception porte sur un point très technique qui a trait à l'identité. Lorsque l'accusé prétend qu'il n'était pas l'auteur de l'infraction, il est essentiel de lui permettre de présenter des preuves relatives aux taches de sperme ou de sang trouvées sur la scène du crime ou sur la personne de la plaignante, dans un effort pour démontrer que l'infraction a été en fait commise par quelqu'un d'autre. Pour vous donner un exemple, j'ai été procureur dans une affaire qui s'est passée il y a environ un an à Ottawa. Nous étions à mi-chemin dans le procès lorsqu'il est devenu évident que le type sanguin de l'accusé en question était différent de celui trouvé sur un frottis prélevé sur la personne de la plaignante. Une telle option est donc essentielle pour éviter la possibilité d'erreur judiciaire.



## [Text]

The third exception is the one which has caused the greatest controversy. It would permit the examination of the complainant on prior sexual activities which had occurred at or about the time of the activity with which the court is concerned. The principle behind this exception is that a situation might occur in which a complainant has in fact been engaged in sexual activity with two or three people roughly at the same time—for example, during the course of a party—but chooses to complain against only one out of a number of individuals. In those circumstances it would only be fair for the accused to be able to say, “I thought she was consenting because of what I observed her conduct to be with those other persons at that time.”

Those three exceptions, then, would be the only exceptions permitted. The basic rule would be “no cross-examination on prior sexual history.”

Consistent with that, and with the premise that even a prostitute can be raped, would be the provision of the bill prohibiting any examination on the subject of the reputation of the complainant in an effort to challenge her credibility—such as her reputation as a prostitute within the community. Perhaps that is an extreme example, but it is possible for evidence of a reputation of an unchaste character to be led before the jury, and, of course, that would have a devastating effect on the credibility of the complainant.

There are two other doctrines of common law which are currently in existence but would be abrogated by the bill if it passes. One is the rule of corroboration and the other is the doctrine of recent complaint.

Genly speaking, in our criminal law if a crime is committed and there is just one witness to the crime, then the evidence of that one witness is sufficient, if believed, to convict. But in the past the idea developed that in certain circumstances a rule should be applied that there had to be evidence tending to support the evidence of the witness and establishing, or tending to establish, the guilt of the accused in the material particular. Unfortunately, classified or lumped together under that heading were children who could not be sworn, for example; people of limited capacity, and complainants in sexual cases, which usually meant women. That meant that, if there was no corroboration, a woman, whose evidence was accepted and believed by a jury, might find the jury acquitting the accused because of the absence of corroboration.

The bill attempts to reconcile the law of sexual offences with the rest of the criminal law and to bring it back into keeping or into the same stream with the rest of the criminal law.

The doctrine of recent complaint is the other notion I referred to. It was developed years ago with the idea that, if a woman who had been attacked did not raise an immediate hue and cry, she was either asking for the attack or had consented to it or could not be believed that it had in fact taken place. That rule was modified somewhat to mean “at the first reasonable opportunity.” The problem was that in a trial a *voir dire* hearing would be held on that very issue and the complainant would be examined and cross-examined at length as to exactly when she did complain and why she didn't complain to

## [Traduction]

La troisième exception est celle qui a suscité le plus de controverses. Elle permettrait d'interroger la plaignante sur des activités sexuelles qui se sont déroulées au moment ou vers le moment où se sont produites les activités qui intéressent la cour. Le principe sous-jacent à cette exception est le suivant: il pourrait arriver qu'une plaignante ait en fait eu des rapports sexuels avec deux ou trois personnes à peu près en même temps—par exemple, durant un party—mais qu'elle a choisi de porter plainte contre un seul membre du groupe. Dans ce cas, il ne serait que juste que l'accusé puisse dire: «Je croyais qu'elle y consentirait après avoir observé sa conduite avec les autres membres du groupe à ce moment-là.»

Ces trois exceptions seraient alors les seules permises. La règle de base serait la suivante: «Pas de contre-interrogatoire sur les antécédents sexuels.»

Dans la même veine, et compte tenu de la prémisse selon laquelle même une prostituée peut être violée, on trouve dans le projet de loi une disposition qui interdit tout interrogatoire sur la réputation de la plaignante en vue de détruire sa crédibilité—comme sa réputation de prostituée dans la communauté. Il s'agit peut-être d'un exemple extrême, mais il se peut que l'on amène devant le jury des preuves de réputation impudique, ce qui aurait bien entendu un effet dévastateur sur la crédibilité de la plaignante.

S'il est adopté, le projet de loi abolira deux autres principes actuels du droit coutumier. Le premier est la règle de la corroboration et l'autre, la théorie de la plainte spontanée.

Règle générale, en vertu de notre droit criminel, si un crime est commis devant un seul témoin, le témoignage de celui-ci suffit, s'il est cru, pour condamner l'accusé. On a cependant eu, dans le passé, l'idée qu'il faudrait appliquer, dans certaines circonstances, une règle selon laquelle il doit y avoir des preuves qui tendent à appuyer le témoignage du témoin et à établir la culpabilité de l'accusé dans l'affaire. Malheureusement, on a regroupé sous cette rubrique les enfants, qui ne peuvent prêter serment, par exemple, les personnes dont les capacités sont limitées et les plaignants dans les affaires sexuelles, ce qui voulait habituellement dire les femmes. Cela signifiait que sans corroboration, une femme dont le témoignage a été accepté et cru par un jury pourrait voir celui-ci acquitter l'accusé parce que son témoignage n'est pas corroboré.

Le projet de loi essaie de concilier le droit relatif aux infractions sexuelles avec le reste du droit criminel et de l'orienter dans le même sens.

La théorie de la plainte spontanée est l'autre notion dont j'ai parlé. Cette théorie a été établie il y a des années sur le principe selon lequel si une femme attaquée ne se plaignait pas immédiatement à cor et à cri, elle se prêtait à l'attaque, y avait consenti, ou l'on ne pouvait croire que l'agression avait en fait eu lieu. On a par la suite modifié quelque peu cette règle pour y ajouter l'expression «à la première occasion raisonnable.» Le problème qui se posait était que lors d'un procès, on tenait une audience préliminaire sur cet aspect même et que l'on interrogeait et contre-interrogeait à fond la plaignante pour savoir

*[Text]*

someone she met on the street, for example, as she was going home, and so on. If the court ruled that the complaint had not been made at the first reasonable opportunity, the trial judge was required then to instruct the jury to draw an adverse inference against the complainant's credibility.

Once again, you could have a jury listening to the complainant, believing the complainant, believing that the complainant was assaulted, and yet being told by the judge to take a very dim view of the complainant's evidence because she did not complain at the first reasonable opportunity. This bill will attempt to resolve that anomaly in the law. I say "anomaly" because such a doctrine is not required for any other type of criminal offence.

If, for example, an individual is robbed and waits half an hour before calling the police, the question of the use of the doctrine may arise, although probably not; but, if it does arise, the complainant is then given an opportunity immediately to explain to the trier of fact, the jury, why he did not call sooner. That is then the end of the matter. The members of the jury simply listen to what is said and then make up their own minds about it.

It is that type of practice that we would like to turn to or move to in the area of sexual assault offences. If there has been a delay, if the complainant in a sexual assault case has not in fact told anybody about the assault or complained to the police for an hour or 24 hours or whatever, the defence counsel will still be entitled to put the question to the complainant: "Why did you do this?", but the complainant will be able to give an immediate explanation, and then the trier of fact, the jury, will make up its collective mind on that basis. The members of the jury would not have to be instructed by the trial judge to consider it automatically and to draw an adverse inference.

I should now like to move away from the area of sexual assault. I have been trying to give you the highlights of the bill without getting into too much detail. Another major change that was passed out of the Justice and Legal Affairs Committee last Wednesday night is comprised of the provisions dealing with custody battles over children. The existing provisions of the Criminal Code are unsatisfactory because the child abduction section provides a defence on the basis of "colour of right" in respect of the right to possession of a child. For example, when a non-custodial parent skips out of town with the children, the custodial parent usually complains to the police—it is customarily to the police although it may be to the crown attorney's office—only to find that there is no assistance available because of the varying interpretations of the child abduction section.

The changes proposed in the bill would create two offences. One would be for abducting a child, when there is a custody order anywhere in Canada; the second would be for abducting a child when there is no custody order. In the latter case, consent would have to be obtained from the attorney general

*[Traduction]*

quand exactement elle avait porté plainte et pourquoi elle ne s'était pas plainte à quelqu'un rencontré sur la rue, par exemple, lorsqu'elle retournait chez elle et ainsi de suite. Si le tribunal décidait que la plaignante n'avait pas porté plainte à la première occasion raisonnable, il devait alors ordonner au jury de tirer des conclusions négatives à l'égard de la crédibilité de la plaignante.

Dans ce cas aussi, un jury pouvait entendre la plaignante, la croire, croire qu'elle avait été victime d'une agression, mais se faire quand même dire par le juge d'accorder très peu de crédibilité au témoignage de la plaignante parce qu'elle n'avait pas porté plainte à la première occasion raisonnable. Le projet de loi essaie d'éliminer cette anomalie. J'utilise le terme «anomalie» parce que cette théorie n'existe pour aucun autre genre d'acte criminel.

Si, par exemple, une personne est victime d'un vol et attend une demi-heure avant d'appeler la police, cette théorie pourrait être appliquée, quoi que c'est peu probable. Cependant, le cas échéant, le plaignant a alors la chance d'expliquer immédiatement au jury pourquoi il n'a pas appelé plus tôt, ce qui règle alors la question. Les membres du jury écoutent simplement ce qui est dit et se font alors une idée.

C'est ce que nous aimerions faire dans le domaine des agressions sexuelles. S'il y a eu retard, si le plaignant dans une affaire d'agression sexuelle n'a en fait parlé à personne de l'agression ou n'a pas porté plainte à la police après une heure, 24 heures ou peu importe, l'avocat de la défense aura quand même le droit de demander au plaignant pourquoi il a agi ainsi, mais le plaignant pourra alors s'expliquer sur-le-champ et le jury se fera ensuite une idée à partir de cela. Le juge n'aurait pas à ordonner aux membres du jury d'en tenir compte automatiquement et d'en tirer des conclusions négatives.

J'aimerais maintenant laisser de côté le domaine des agressions sexuelles. J'ai essayé de vous parler des faits saillants du projet de loi sans trop entrer dans les détails. Les dispositions relatives aux différents quant à la garde des enfants constituent un autre changement majeur adopté mercredi soir dernier par le Comité de la justice et des questions juridiques. Les dispositions actuelles du Code criminel sont insatisfaisantes parce que l'article relatif au rapt d'enfants prévoit une défense fondée sur «l'apparence de droit» en ce qui concerne le droit de possession d'un enfant. Par exemple, lorsqu'un parent à qui la garde des enfants n'a pas été confiée fuit la ville avec les enfants, le parent à qui la garde a été confiée porte habituellement plainte à la police—c'est habituellement à la police, même si on peut parfois s'adresser au bureau du procureur de la Couronne—pour constater qu'il n'y a aucune aide possible à cause des interprétations variables de l'article relatif au rapt d'enfants.

Les changements proposés dans le projet de loi créeraient deux infractions. La première serait pour rapt d'un enfant lorsqu'une ordonnance de garde existe n'importe où au Canada; la deuxième serait pour enlèvement d'un enfant lorsqu'il n'y a pas d'ordonnance de garde. Dans ce dernier cas, il



[Text]

of the province or his local representative. It is contemplated that most of the proceedings under these new provisions would arise where there is a custody order and the non-custodial parent, perhaps exercising access over a long weekend, removes the children to another part of the country.

The custodial parent would be able to go to the police and be able to take immediate action by obtaining, if necessary, a warrant for the arrest of the absconding parent and have that parent stopped.

The difficulty now is being able to take action to stop an absconding parent before he or she gets out of the jurisdiction, or before he or she gets out of the country. The most effective procedure is by way of arrest warrant. The absconding parent would be arrested and, at the same time, the children would be taken into care so that they could be returned to the custodial parent.

Essentially, that is the overview of the provisions. Are there any questions you wish answered?

**Senator Neiman:** I thought there was a third general area that was being dealt with in the bill, or am I wrong on that? I understood Mr. Peterson to tell me that there were three broad areas. Did you put two of the three together?

**Mr. Mosley:** I put assault and sexual assault together.

As you know, child pornography and child exploitation were not passed by the committee of the other place, so those matters remain unresolved.

**Senator Neiman:** Then I will ask one question for clarification; when dealing with the three exceptions, I think you said that the third exception caused the greatest disagreement. The third exception is the one which permits examination of prior sexual activity. Is that the one that caused the greatest dissent in the committee proceedings of the other place, and if so, why? What arguments were advanced?

**Mr. Mosley:** As the section now reads, the section starts off with a bare statement or principle that "no evidence shall be adduced by or on behalf—" if you have a copy of the bill you will see that it is found in section 246.6 at the top of page 10.

**Senator Neiman:** That is in the unnumbered bill?

**Mr. Mosley:** Yes. You will notice in subsection (1) there is a general rule laid down that no evidence can be led concerning the sexual activity of the complainant. That is on behalf of the accused. The situation may arise whereby the prosecution might want to lead such evidence, such a situation being where the complainant is a virgin. The prosecution may want to lead that evidence to illustrate to the jury how serious the matter is, and if that happens, subparagraph (1)(a) comes into play whereby, if the accused were in possession of any evidence to

[Traduction]

faudrait obtenir le consentement du procureur général de la province ou de son représentant local. On prévoit que la plupart des poursuites intentées en vertu de ces nouvelles dispositions se produiraient lorsqu'il existe une ordonnance de garde et que le parent à qui la garde des enfants n'a pas été confiée, exerçant peut-être son droit de visite au cours d'une fin de semaine prolongée, amène les enfants dans une autre région du pays.

Le parent à qui la garde a été confiée pourrait s'adresser à la police et prendre des mesures sur le champ en obtenant, si nécessaire, un mandat d'arrestation du parent coupable de l'enlèvement et faire ainsi arrêter celui-ci.

Le problème à l'heure actuelle est de pouvoir prendre des mesures pour arrêter le parent coupable de l'enlèvement avant que celui-ci n'échappe à la juridiction ou ne quitte le pays. Le mandat d'arrestation est la procédure la plus efficace. Le parent coupable de l'enlèvement serait arrêté et les enfants pourraient alors être retournés au parent à qui la garde en a été confiée.

Voilà essentiellement une vue d'ensemble des dispositions. Y a-t-il des questions auxquelles vous aimeriez que je réponde?

**Le sénateur Neiman:** Je croyais que le projet de loi traitait d'un troisième domaine général. Est-ce que je me trompe? J'avais cru que M. Peterson m'avait dit qu'il y avait trois domaines généraux. En avez-vous regroupé deux des trois?

**M. Mosley:** J'ai regroupé les voies de fait et l'agression sexuelle.

Comme vous le savez, les dispositions relatives à la pornographie et à l'exploitation des enfants n'ont pas été adoptées par le comité de l'autre endroit et ces questions ne sont donc pas encore réglées.

**Le sénateur Neiman:** Je vais alors vous poser une question pour plus de clarification. Lorsque vous avez parlé des trois exceptions, vous avez dit sauf erreur que la troisième était celle qui avait suscité le plus de controverses. La troisième exception est celle qui permet l'interrogatoire quant aux activités sexuelles antérieures. S'agit-il de l'exception qui a suscité le plus de controverses au comité de l'autre endroit et, le cas échéant, pourquoi? Quels arguments a-t-on avancés?

**M. Mosley:** L'article actuel commence par un simple énoncé de principe selon lequel «l'accusé ou son représentant ne peuvent présenter une preuve»—si vous avez une copie du projet de loi, vous trouverez le texte à l'article 246.6 au haut de la page 10.

**Le sénateur Neiman:** C'est dans le projet de loi non numéroté?

**M. Mosley:** En effet. Vous remarquerez au paragraphe (1) un principe général selon lequel la défense ne peut présenter de preuve concernant le comportement sexuel du plaignant. Il pourrait arriver que la poursuite souhaite établir de telles preuves, comme dans les cas où le plaignant est vierge. La poursuite voudra peut-être établir ces preuves pour démontrer au jury la gravité de l'affaire et dans ce cas, le sous-alinéa (1)a entre en jeu: si l'accusé possédait des preuves à cet effet, il pourrait réfuter les preuves de la Couronne.



[Text]

that effect, he would be able to rebut the prosecution's evidence.

Subparagraph 1(b) is purely a technical opening for the introduction of forensic evidence which shows that the person who had the sexual act with the complainant was not the accused, but some other person. Subparagraph 1(c) is the one which has caused controversy. You will note that that reads:

(c) it is evidence relating to the consent that the accused alleges he believed was given by the complainant to the sexual activity that is the subject-matter of the charge.

Much concern has been expressed regarding that. I would not be surprised if there was some movement on that this evening, but that remains to be seen, of course.

**Senator Neiman:** That was approved by the committee, was it not?

**Mr. Mosley:** It was voted on. It was approved on division. So, it remains very much a live issue.

There are two schools of thought on that, one which believes it would be confined to the specific instance when the activity which is before the court took place, and again I am thinking of a situation where two or more persons had engaged in sexual activity with the complainant, but only one is charged. The other school of thought is that it would open the door to any evidence relevant to the accused's state of mind at the time of the alleged offence.

I forgot to outline on point with you, and that is the *Pappajohn* amendment. This is very close to the concept that we are talking about in the *Pappajohn* controversy. The controversy turns on the state of mind of the accused at the time of the commission of the offence. The common law has developed a notice of the honest mistaken belief of fact, which, if true, would justify the conduct. So, in the context of sexual assault, if the accused in fact believed that the complainant was consenting to the activity which formed the subject matter of the charge, then the accused does not have the type of guilty mind that is required in the criminal law.

That is, in essence, what was decided in the *Pappajohn* case.

Simply following on the *Pappajohn* case, that was not any new development of law, it simply followed the common law as it had been growing since the late 19th century in the area of the guilty mind, the *mens rea* of the accused. The specific amendment which brings *Pappajohn* into the statute, but with a very significant change, is found at page 7 of the unnumbered bill. That is found in subsection (4) of section 244, lines 14 to 25 of the bill at page 7. The difference between *Pappajohn* and that proposed in the bill is that the trial judge will be required to instruct the jury to consider the presence or absence of any reasonable grounds for the belief that the accused alleges he holds. They would be instructed to look at those grounds to determine whether or not they were reasonable.

That is controversial because the position has been taken by the opposition and many women's groups that the law should

[Traduction]

Le sous-alinéa (1)b) est une disposition purement technique qui permet de présenter des preuves médico-légales démontrant que la personne qui a eu des relations sexuelles avec le plaignant n'était pas l'accusé, mais quelqu'un d'autre. Le sous-alinéa (1)c) est celui qui a suscité des controverses. En voici le texte:

c) d'une preuve portant sur le consentement que l'accusé croyait que le plaignant avait donné aux actes de conduite sexuelle qui sont à l'origine de l'accusation.

On a exprimé de nombreuses inquiétudes à ce sujet. Je ne serais pas étonné que l'on y donne suite ce soir, mais cela reste bien sûr à voir.

**Le sénateur Neiman:** Cette disposition a été approuvée par le comité, n'est-ce pas?

**M. Mosley:** Oui, sur division. La question reste donc à trancher.

Il y a deux écoles de pensée à ce sujet. La première croit qu'il faudrait limiter cette disposition aux cas précis où la conduite dont la cour est saisie s'est produite. Ici encore, je pense à un cas où deux personnes et plus ont eu des rapports sexuels avec la plaignante, mais une seule est accusée. Selon l'autre école de pensée, cela ouvrirait la porte à toute preuve pertinente à l'état d'esprit de l'accusé au moment de la prétendue infraction.

J'ai oublié de vous signaler un point, et c'est l'amendement *Pappajohn*. Cela ressemble beaucoup au concept dont il est question dans la controverse *Pappajohn*. La controverse porte sur l'état d'esprit de l'accusé au moment où il a commis l'infraction. En droit coutumier, on a établi un principe de l'erreur honnête de fait qui, si elle était vraie, justifierait la conduite de l'accusé. C'est pourquoi, dans le contexte de l'agression sexuelle, si l'accusé croyait en fait que la plaignante consentait aux actes qui sont à l'origine de l'accusation, l'accusé n'a pas alors la culpabilité d'esprit requise en droit criminel.

Voilà essentiellement ce qu'on a décidé dans l'affaire *Pappajohn*.

L'affaire *Pappajohn* ne représentait rien de nouveau en droit, mais elle a plutôt suivi l'évolution du droit coutumier depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle en ce qui concerne la culpabilité d'esprit, le *mens rea* de l'accusé. L'amendement précis qui incorpore la décision *Pappajohn* dans la loi, mais avec un changement très important, se trouve à la page 7 du projet de loi non numéroté. Je veux parler du paragraphe (4) de l'article 244, lignes 14 à 25 de la page 7 du projet de loi. La différence entre la décision *Pappajohn* et ce que l'on propose dans le projet de loi, c'est que le juge devra ordonner au jury de se demander si la croyance que l'accusé prétend avoir est fondée sur des motifs raisonnables. Le jury devrait examiner ces motifs pour déterminer s'ils sont raisonnables ou non.

Cela prête à controverse parce que l'opposition et de nombreux groupes de femmes estiment que la loi devrait aller plus

## [Text]

go further and require that the belief itself be based on reasonable grounds.

I am a crown prosecutor and will remain a crown prosecutor when my exchange with the Department of Justice has terminated. I shall return to the Ministry of the Attorney Gen for the Province of Ontario, so in my view it is a dangerous extension of the criminal law to ignore the principles that we have been developing over the past 100 years in this area.

To illustrate what I mean, the amendment posed by Mr. Robinson from the New Democratic Party would, in effect, be the law as it stood in 1889, the common law as found in the case of *Regina v. Tolson*. Mrs. Tolson was a woman whose husband had disappeared. She had waited for some time, received information from a reputable source that her husband was dead, and proceeded to remarry. The husband showed up and she was charged with bigamy. Everybody agreed it was an unfortunate situation, but nonetheless she was prosecuted. It went to the highest court in England, and eventually it set down the test of whether in this case she had reasonable grounds to believe that her husband was dead.

Since that time, the criminal law has been looking into the issue of the state of mind of the accused in greater detail and has recognized—and I think this is expressed in *Pappajohn*—that if the particular accused did not have the requisite guilty mind, if he could not believe what he was doing fell within the parameters of the conduct which is prescribed, then it is against our basic principles to find that person guilty and punish him. If he truly and honestly believed in his own mind that one of the consistent elements of the offence was not there, then he cannot be said to have a guilty mind. Our criminal law has made an effort to distinguish between people who have guilty minds and, therefore, should be punished, and those people who do not have guilty minds.

In the context of a sexual assault, it is not inconceivable, on the basis of circumstances surrounding a particular incident, that an accused person might have an honest belief that the complainant is consenting to the act. If he has that—I should say “he or she”, because the provision of course will now be sexually non-discriminatory—if he or she has that honest belief, then it would be against basic principles to find such a person guilty. What we are talking about can be summed up by calling one the objective test—that is the belief on reasonable grounds—as opposed to the subjective belief, which is simply the honest belief of the accused. These two tests are really opposite sides of major dispute in the law which only, incidentally, has become a popular issue because of *Pappajohn*. I think it would be a very grave error to adopt an objective test for one specific criminal offence because every other criminal offence will have a subjective test. If we go too far with the *Pappajohn* amendment, then it will be inconsistent with the criminal law generally.

**Senator Neiman:** Mr. Mosley, may I interrupt? In subsection (4) of section 244 where it says “a judge, if satisfied that there is sufficient evidence . . .” does that refer to the evidence generally, or the evidence as to his allegation that he honestly

## [Traduction]

loin et exiger que la croyance même soit fondée sur des motifs raisonnables.

Je suis procureur de la Couronne et je le demeurerai lorsque mon affectation au ministère de la Justice sera terminée. Je retournerai au ministère du Procureur général de l'Ontario et j'estime donc que l'on prolonge dangereusement le droit criminel en ne tenant pas compte des principes établis dans ce domaine au cours des 100 dernières années.

Pour illustrer ce que je veux dire, l'amendement proposé par M. Robinson du Nouveau parti démocratique ramènerait en fait la loi en 1889 et au droit coutumier tel qu'on le retrouve dans l'affaire *La Reine v. Tolson*. Le mari de M<sup>me</sup> Tolson était disparu. Elle avait attendu un certain temps, reçu d'une source fiable des renseignements selon lesquels son mari était mort, et décidé de se remarier. Son premier mari est réapparu et elle a été accusée de bigamie. Tous ont admis qu'il s'agissait d'une situation malheureuse, mais elle a néanmoins été poursuivie. L'affaire s'est rendue jusqu'au plus haut tribunal d'Angleterre qui a fini par poser la question de savoir si, dans ce cas, elle avait des motifs raisonnables de croire que son mari était mort.

Depuis, le droit criminel s'est penché sur la question de l'état d'esprit de l'accusé pour l'étudier en détail et a reconnu—et je crois que cela se retrouve dans la décision *Pappajohn*—que si l'accusé n'avait pas l'esprit de culpabilité requis, s'il ne pouvait croire que ses actes étaient visés par les paramètres de la conduite prescrite, on irait alors à l'encontre des principes fondamentaux en le trouvant coupable et en le punissant. S'il croyait vraiment et honnêtement qu'un des éléments du délit n'existait pas, on ne peut alors dire qu'il était coupable d'esprit. Dans notre droit criminel, nous avons fait des efforts pour établir une distinction entre les gens coupables d'esprit et, par conséquent, qui devraient être punis, et ceux qui ne le sont pas.

Dans le contexte de l'agression sexuelle, il n'est pas imaginable, vu les circonstances qui entourent un incident particulier, qu'un accusé puisse croire honnêtement que le plaignant consentait à l'acte. S'il croit cela—je devrais dire «il ou elle», parce que la disposition sera bien sûr non discriminatoire au point de vue sexuel—si l'accusé croit cela honnêtement, on irait alors à l'encontre des principes fondamentaux en le trouvant coupable. On peut résumer ce dont il est question ici en parlant de l'épreuve objective, soit la croyance fondée sur des motifs raisonnables, par rapport à la croyance subjective qui est simplement la croyance honnête de l'accusé. Ces deux épreuves constituent en réalité les côtés opposés d'un conflit majeur en droit qui, en passant, n'est devenu populaire qu'à cause de l'affaire *Pappajohn*. J'estime qu'on commettrait une erreur très grave en adoptant une épreuve objective pour un genre particulier d'infraction criminelle parce que toutes les autres infractions criminelles seront soumises à une épreuve subjective. Si nous allons trop loin avec l'amendement *Pappajohn*, il n'y aura alors plus aucune cohérence avec le droit criminel en général.

**Le sénateur Neiman:** Monsieur Mosley, puis-je vous interrompre? On lit au paragraphe (4) de l'article 244 que «le juge doit, s'il est convaincu qu'il y a une preuve suffisante . . .» Veut-on parler de la preuve en général ou de la preuve quant à



[Text]

believed? In other words, are we dealing with the subjective test?

**Mr. Mosley:** That is a very important point. We might call this a modified subjective test. It is a subjective test in the sense that the jury could find, for example, that there are no reasonable grounds, but in this particular case with that particular accused he honestly believed it and, therefore, he did not have the necessary guilty mind. What this does is force the jury to consider the factual circumstances surrounding the event. It requires the judge to put it to the jury. The danger at the present time is that the judge may simply put the defence of honest mistaken belief to the jury without an adequate referral to the factual circumstances surrounding the application of that defence. He may simply leave it in their hands without any assistance. Here the judge could be required to outline it to the jury. As with any other type of criminal law we say that we deduce the state of mind of the accused from what he did and what he must have known at the time, what he saw, what he could observe, feel, touch and smell. Very rarely are we able to go into the mind of the accused and say, "this is what he was actually thinking." Therefore, we have what is called a presumption that such persons intend the natural consequence of what they do. This will not change that at all, but it will simply require the jury to focus on those surrounding circumstances.

To come back to your question, one thing which is rarely mentioned with respect to the *Pappajohn* case, is that there has never been a successful application of that in practice in Canada. There has never been a rapist getting off on the basis of "I believe she was consenting."

The only example of successful application of that defence in England was in a very strange case called *Coggan and Leek*. This case was very similar to the *Morgan* case that you might have heard of. One of the accused was the husband of the complainant, and he set up Mr. Coggan, who was very much under the influence of alcohol at the time, to believe that his wife would consent to an act of intercourse with him. He took Mr. Coggan home and Mrs. Leek was tearful, but, if I recall correctly, there was no active resistance or objection, but Mr. Coggan was acquitted on the basis of this defence. I think only in extreme circumstances that applied there. It was not an unfair application of the rule. On the other hand, Mr. Leek was convicted and dealt with very severely by the court.

In the *Morgan* case in England, which really started the public controversy—antidated *Pappajohn* by a number of years—one of the accused was the husband of the complainant. He was an RAF warrant officer who got drunk in the mess with a bunch of his younger non-commissioned officers, and told them that his wife liked to have sex, was a little kinky and would put up a fight. He invited them home for that purpose. They accompanied him home and raped his wife. The evidence there was somewhat different in that each of the airmen knew that the complainant was resisting and objecting. The proposition put to them by the husband was patently unbelievable. Notwithstanding that, the House of Lords set

[Traduction]

son affirmation qu'il croyait honnêtement? Autrement dit, s'agit-il de l'épreuve subjective?

**M. Mosley:** Vous avez là un point très important. Nous pourrions parler d'épreuve subjective modifiée. C'est une épreuve subjective en ce sens que le jury pourrait trouver par exemple qu'il n'y a pas de motif raisonnable, mais que dans ce cas particulier et dans le cas de l'accusé en particulier, celui-ci croyait honnêtement et, par conséquent, il n'avait pas la culpabilité d'esprit nécessaire. Cette disposition oblige le jury à tenir compte des faits qui entourent l'événement. Elle oblige le juge à en saisir le jury. Le danger pour le moment, c'est que le juge peut simplement soumettre la défense de l'erreur honnête au jury sans faire allusion adéquatement aux faits qui entourent le recours à cette défense. Il peut simplement s'en remettre au jury sans l'aider. Le juge devrait alors expliquer la question au jury. Comme avec tout autre genre de droit criminel, on affirme que l'on peut déduire l'état d'esprit de l'accusé de sa conduite et de ce qu'il devait savoir à ce moment-là, de ce qu'il a vu, de ce qu'il a pu observer, sentir, toucher. Il est très rare que l'on puisse lire l'état d'esprit de l'accusé et affirmer: «Voici ce qu'il pensait en fait.» Nous avons donc ce que l'on appelle la présomption selon laquelle ces personnes nourrissent les intentions révélées par la conséquence naturelle de leur conduite. Cette disposition ne changera rien à la situation, mais elle obligera simplement le jury à concentrer son attention sur les circonstances de l'affaire.

Pour revenir à votre question, il y a une chose que l'on mentionne rarement en ce qui concerne l'affaire *Pappajohn*, et c'est que cela n'a jamais été appliqué avec succès dans la pratique au Canada. Jamais un violeur n'a été acquitté en affirmant croire que la victime consentait.

La très étrange affaire *Coggan and Leek* constitue le seul exemple de recours réussi à cette défense en Angleterre. Cette affaire ressemblait de près à l'affaire *Morgan* dont vous avez peut-être entendu parler. Un des accusés était le mari de la plaignante et il avait convaincu M. Coggan, qui était alors en état d'ébriété avancée, que sa femme consentirait à avoir des rapports sexuels avec lui. Il a amené M. Coggan chez lui et Mme Leek était en larmes, mais si je me rappelle bien, elle n'a pas opposé de résistance ou d'objection active. M. Coggan a cependant été acquitté grâce à cette défense. Je crois que cette défense n'est utilisée que dans des circonstances extrêmes. Il ne s'agissait pas d'une application injuste de la règle. Par ailleurs, M. Leek a été déclaré coupable et la cour lui a imposé une sentence très sévère.

Dans l'affaire *Morgan* en Angleterre, qui a vraiment déclenché la controverse publique et qui s'est passée plusieurs années avant l'affaire *Pappajohn*, un des accusés était le mari de la plaignante. Adjudant de la RAF, il s'était saoulé à la cantine avec un groupe de sous-officiers plus jeunes et leur avait dit que sa femme aimait avoir des rapports sexuels, qu'elle était un peu bizarre et qu'elle se débattrait. Il les a invités chez lui à cette fin. Ils l'ont accompagné chez lui et ont violé sa femme. La preuve était quelque peu différente, car chacun des aviateurs savait que la plaignante résistait et s'objectait. La proposition du mari était manifestement incroyable. Malgré cela, la



[Text]

down a rule of law and they upheld the conviction of those accused.

That is what has happened in every case in Canada. In *Pappajohn* itself the Supreme Court of Canada upheld the conviction of the accused and said in that case there was no evidence to go to the jury on that point.

Coming back to your question—I have gone on at length—this defence will only go to the jury if there is an evidentiary basis for it. It will not be enough for the defence counsel to say: “Give them the defence of mistaken fact.” It will have to be based on the evidence.

**Senator Bosa:** What have been the main objections to the amendment to the bill concerning forcible abduction?

**Mr. Mosley:** There have been no major objections. There were a couple of suggestions adopted by the government. If you look at clauses 250.1 and 250.2 at the bottom of page 11 and continuing to the top of page 12, those are the new child abduction provisions. The only real change there is with the words:

...with intent to deprive a parent or guardian or any other person who has the lawful care or charge of that person of the possession of that person is guilty ...

That added element of “intent to deprive” was added as a consequence of amendments moved by the opposition. That was one significant change.

The second major change is found in clause 250.4 which creates a new defence of “protection from danger of imminent harm”.

That was moved by the opposition and accepted by the government.

The idea there is that, if the absconding parent is in a position to establish that the taking of the child was in order to protect the child, then they should have that defence open to them.

**Senator Neiman:** What happens to children between the ages of 16 and 18? Is there any provision for them in this bill?

**Mr. Mosley:** There is nothing for those between the ages of 16 and 18. Section 250 deals with those under the age of 14 years and section 249 with those under the age of 16.

**Senator Neiman:** Was there any discussion about what would happen with 16- and 17-year-olds?

**Mr. Mosley:** Not that I recall.

**Senator Neiman:** Is that not strange?

**Mr. Mosley:** There is a problem with the identification of children of 16 and 17 years of age as either adults or minors, despite the new young offenders legislation.

I think most provincial statutes do not make the distinction at the age of 16. Over the age of 16 most children are capable of leaving home and of going where they please without the consent of their parents.

[Traduction]

Chambre des lords a adopté une règle de droit et maintenu la condamnation des accusés.

C'est ce qui s'est produit dans chaque affaire au Canada. Dans l'affaire *Pappajohn* même, la Cour suprême du Canada a maintenu la condamnation de l'accusé et a déclaré qu'il n'y avait pas dans ce cas de preuve à soumettre au jury à cet égard.

Pour revenir à votre question—j'ai parlé assez longtemps—cette défense ne sera soumise au jury que s'il y a suffisamment de preuves. Il ne suffira pas à l'avocat de la défense de dire «Invoquons la défense de l'erreur de fait.» Il faudra des preuves.

**Le sénateur Bosa:** Quelles ont été les principales objections à l'amendement au projet de loi qui porte sur le rapt par la force?

**M. Mosley:** Il n'y a pas eu d'objection majeure. Le gouvernement a adopté un couple de suggestions. Les articles 250.1 et 250.2 au bas de la page 11 et au début de la page 12 constituent les nouvelles dispositions relatives au rapt d'un enfant. Le seul changement est le suivant:

...est coupable... avec l'intention de priver de cette possession le père, la mère, le tuteur ou une autre personne ayant le soin ou la garde de cet enfant.

Ce nouvel élément que constitue «l'intention de priver» a été ajouté à la suite d'amendements proposés par l'opposition. C'était un changement important.

Le deuxième changement important se retrouve à l'article 250.4 qui crée une nouvelle défense de «protection contre un danger imminent».

Cette disposition a été proposée par l'opposition et acceptée par le gouvernement.

Le principe dans ce cas est que si le parent coupable de rapt est en mesure de prouver qu'il a enlevé l'enfant afin de le protéger, il devrait pouvoir invoquer cette défense.

**Le sénateur Neiman:** Que deviennent les enfants de 16 à 18 ans? En est-il question dans ce projet de loi?

**M. Mosley:** Il n'y a rien au sujet des enfants de 16 à 18 ans. L'article 250 traite des enfants de moins de 14 ans et l'article 249, des enfants de moins de 16 ans.

**Le sénateur Neiman:** A-t-il été question de ce qui arriverait aux enfants de 16 et 17 ans?

**M. Mosley:** Pas que je me souviens.

**Le sénateur Neiman:** N'est-ce pas étrange?

**M. Mosley:** Il est difficile d'identifier les enfants de 16 et 17 ans comme adultes ou mineurs, malgré la nouvelle législation sur les jeunes contrevenants.

Je crois que la plupart des lois provinciales n'établissent pas la limite à 16 ans. La plupart des enfants de plus de 16 ans peuvent quitter le foyer et aller où ils veulent sans le consentement de leurs parents.

[Text]

**Senator Bosa:** How will this conflict with the Young Offenders Act which describes a minor as being under the age of 18?

**Mr. Mosley:** That is for a very specific purpose, the application of the criminal law.

The Young Offenders Act, of course, deals only with the criminal law federal statutes being applied against the young person himself. In fact, it does not contain anything similar to section 33 of the Juvenile Delinquents Act which involves the influence of an older person on the child where the older person is, in fact, charged, so the whole emphasis is on the young person himself.

Here the emphasis is on the taking of the young person from the custodial parent.

**The Acting Chairman:** It does not cover the young person from 17 to 18.

**Senator Bosa:** What about as it relates to sexual assault if it is committed by a person described in the Young Offenders Act as being under 18?

**Mr. Mosley:** There is a subsection attaching to the definition of "assault" which provides that consent is a defence if the difference in age between the complainant and the accused is less than three years. Therefore, the assault provisions will not apply to teenagers, for example, engaged in activities so long as the age spread is not greater than three years and there is consent.

If there is no consent, then, of course, it is a crime. It is a non-consensual act of assault and will be dealt with as defined by this bill but under the provisions of the Young Offenders Act. Procedure against the young person will come under the Young Offenders Act.

**Senator Bosa:** There have been two or three cases recently in Toronto where young boys have been abused. Would this act apply to that circumstance as well?

**Mr. Mosley:** No. I think, in fact, there is a bit of a gap in the law at the present time and, hopefully, we can move on to the child exploitation bill and try to pick up some of these problems.

If it is an actual assault without consent of the young person, then there is really no problem; it will be picked up here. The problem arises where you have consent which may be induced by any one of a number of reasons, economic necessity, favours, relationship between the parties, and so on.

Essentially we have adopted the existing indecent assault provisions which are based on the definition of assault under section 244 of the Criminal Code and which we are carrying over and continuing in the Criminal Code under this bill. The problem arises under circumstances where there is no conduct which amounts to indecent or sexual assault under this bill. The child, for example, is invited to perform an act on the adult. So long as the force is flowing from the child to the adult, then there is no indecent assault or sexual assault; that would not be covered.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Comment cela entrera-t-il en conflit avec la Loi sur les jeunes contrevenants qui décrit un mineur comme une personne de moins de 18 ans?

**M. Mosley:** C'est pour une fin très particulière, soit l'application du droit criminel.

La Loi sur les jeunes contrevenants ne traite bien sûr que de l'application du droit criminel fédéral aux jeunes. En fait, elle ne contient rien qui ressemble à l'article 33 de la Loi sur les jeunes délinquants, qui traite de l'influence d'une personne plus âgée sur l'enfant lorsque la personne plus âgée est en fait accusée. On met donc tout l'accent sur la jeune personne même.

Dans ce cas-ci, on met l'accent sur la séparation de la jeune personne du parent à qui la garde en a été confiée.

**Le président suppléant:** Il n'est pas question des jeunes de 17 à 18 ans.

**Le sénateur Bosa:** Y est-il question de l'agression sexuelle commise par une personne décrite dans la Loi sur les jeunes contrevenants comme ayant moins de 18 ans?

**M. Mosley:** Il y a un paragraphe de la définition de «voies de fait» qui prévoit que le consentement constitue une défense si la différence d'âge entre le plaignant et l'accusé est inférieure à trois ans. Les dispositions relatives aux voies de fait ne s'appliqueront donc pas aux adolescents, par exemple, à condition que la différence d'âge soit de moins de trois ans et qu'il y ait consentement.

S'il n'y a pas consentement, il s'agit alors bien sûr d'un crime. Il s'agit de voies de fait non consensuelles auxquelles on donnera suite de la façon définie par le projet de loi, mais en vertu des dispositions de la Loi sur les jeunes contrevenants. Les jeunes seront poursuivis en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants.

**Le sénateur Bosa:** Il y a récemment eu à Toronto deux ou trois cas où l'on a abusé de jeunes garçons. Les présentes mesures s'appliqueraient-elles à ce cas aussi?

**M. Mosley:** Non. Je crois en fait que la loi actuelle comporte quelques lacunes et j'espère que nous pourrions passer au projet de loi sur l'exploitation des enfants et en éliminer quelques-unes.

S'il s'agit d'une agression réelle sans le consentement de la jeune personne, il n'y a alors vraiment aucun problème. Cette disposition s'appliquera. Le problème se pose lorsqu'il y a consentement qui peut être obtenu pour toutes sortes de raisons: nécessité économique, faveurs, relations entre les parties, et ainsi de suite.

Nous avons essentiellement adopté les dispositions actuelles sur l'attentat à la pudeur qui sont fondées sur la définition des voies de fait que l'on trouve à l'article 244 du Code criminel et que nous maintenons dans le code en vertu du présent projet de loi. Le problème se pose lorsqu'un acte ne constitue pas un attentat à la pudeur ou une agression sexuelle aux termes de ce projet de loi. L'enfant, par exemple, est invité à exécuter un acte sur l'adulte. Tant que la force est appliquée de l'enfant à l'adulte, il n'y a alors pas d'attentat à la pudeur ou d'agression sexuelle. Ces dispositions ne s'appliqueraient pas.



[Text]

There is a line of cases, particularly in the U.K., but also recognized here in Canada, touching upon that type of situation. As an illustration, there was one case in the U.K. where a father on several occasions invited his 11-year-old daughter to perform an act of masturbation upon him. The daughter complied. It was not a non-consensual situation in that there was no force used. That would not be covered by this bill or the existing assault law in this country.

**Senator Bosa:** Not under any act?

**The Acting Chairman:** It would be covered by the other proposed bill.

**Mr. Mosley:** Yes, I think so. It would also be covered by the Juvenile Delinquents Act as it now reads.

**Senator Bosa:** My understanding was that, in a situation as you have described, that would apply with or without consent, to any young person under the age of 14.

**Mr. Mosley:** That is the belief but, unfortunately, I think it is an unfounded belief. The problem is that section 140 of our Criminal Code now contains that provision. There can be no consent to an offence under sections 146, 156 and 159, but it is not an offence. It is a very moot point of law. It is not an offence if the force is not flowing from the adult to the child. If it has simply been an invitation by the adult to perform an indecent act, then it is not an assault, so consent really does not enter into it.

**Senator Bosa:** Do you recall the recent case where a very aggressive young child apparently had been the instigator of a sexual act with an adult, and the adult was found guilty?

**Mr. Mosley:** I do not recall the specific case.

**Senator Bosa:** I believe this occurred less than three or four months ago.

**Mr. Mosley:** I am afraid I cannot help you.

**Senator Bosa:** Are there any deficiencies in this bill that we ought to be considering?

**Mr. Mosley:** I really cannot say. I believe I have outlined for you those controversial areas which you may want to address, but I cannot speak to any deficiencies. I think that every effort has been made to present a bill which reforms the law in a fair manner.

There is one matter, actually, that I think perhaps has been an oversight. At page 11 of the bill, dealing with section 246.7, at line 8, it states:

In proceedings in respect of an offence under section 246.1—

Those references are to the sexual assault offences. It states:

—evidence of reputation, whether general or specific, is not admissible for the purpose of challenging or supporting the credibility of the complainant.

That clearly was drafted in an effort to avoid the situation where the reputation of the complainant as an unchaste person is brought into play, but I think it forgets the situation that the complainant may, in fact, have a reputation within the

[Traduction]

Il y a toute une série d'affaires, particulièrement au Royaume-Uni, mais aussi reconnues au Canada, qui concernent ce genre de situation. Par exemple, il est arrivé au Royaume-Uni qu'un père demande à plusieurs occasions à sa fille de 11 ans de le masturber. Sa fille lui a obéi. Il s'agissait d'une situation non consensuelle en ce sens qu'il n'y a pas eu usage de force. La mesure à l'étude ou les lois actuelles régissant les voies de fait ne s'appliqueraient pas.

**Le sénateur Bosa:** Aucune loi?

**Le président suppléant:** L'autre projet de loi proposé s'appliquerait.

**M. Mosley:** Je le crois. L'actuelle Loi sur les jeunes contrevenants s'appliquerait aussi.

**Le sénateur Bosa:** Je croyais que dans une situation comme celle que vous avez décrite, cela s'appliquerait, qu'il y ait consentement ou non, à tout jeune de moins de 14 ans.

**M. Mosley:** C'est ce qu'on croit, mais c'est malheureusement sans fondement. Le problème, c'est que l'article 140 de notre Code criminel contient présentement cette disposition. Il peut ne pas y avoir consentement à une disposition prévue aux articles 146, 156 et 159, mais il ne s'agit pas d'une infraction. C'est un point de droit purement académique. Il ne s'agit pas d'une infraction si la force n'est pas appliquée de l'adulte à l'enfant. Si l'adulte a simplement invité l'enfant à poser un acte indécent, il ne s'agit pas alors de voies de fait. Le consentement n'a donc rien à y voir.

**Le sénateur Bosa:** Vous rappelez-vous le cas récent où un jeune très agressif semble avoir été l'instigateur d'un acte sexuel avec un adulte qui a été trouvé coupable?

**M. Mosley:** Je ne me rappelle pas l'affaire en particulier.

**Le sénateur Bosa:** Je crois que cela s'est produit il y a moins de trois ou quatre mois.

**M. Mosley:** J'ai bien peur de ne pouvoir vous aider.

**Le sénateur Bosa:** Ce projet de loi comporte-t-il des lacunes que nous devrions étudier?

**M. Mosley:** Je ne saurais vraiment dire. Je crois vous avoir expliqué les points controversés sur lesquels vous pourriez vouloir vous pencher, mais je ne puis parler de lacunes. Je crois que l'on a fait tous les efforts possibles pour présenter un projet de loi qui constitue une réforme équitable de la loi.

Il y a en fait un point que l'on a peut-être omis. A la page 11 du projet de loi, à l'article 246.7, ligne 8, on lit que:

Dans des procédures à l'égard d'une infraction prévue aux articles 246.1—

On parle de délits d'agression sexuelle. Le texte poursuit en ces termes:

—une preuve de réputation sexuelle visant à attaquer ou à défendre la crédibilité du plaignant est inadmissible.

On a de toute évidence rédigé cette disposition afin d'éviter que la réputation de personne impudique du plaignant n'entre en jeu, mais je crois qu'on a oublié la situation du plaignant qui peut en fait avoir une réputation de menteur ou de



[Text]

community as a liar—a reputation for dishonesty. That, I think, is an area which should be left open because it could, potentially, lead to a serious miscarriage of justice if the jury were not given that type of evidence. To illustrate my point, there was a case in Nova Scotia in 1970 where two men were convicted of rape, sentenced and sent to a penitentiary. Thereafter the complainant, with what I suppose was a guilty conscience, went to the authorities and said, "Look, I lied. I'm sorry about it, but I simply lied." There is at present a girl serving a term of imprisonment in Alberta for perjury in a sexual assault case. This sort of thing can happen, although I am certain that it happens rarely. The potential is always there, however. I think it could be corrected by simply adding the word "sexual" before the word "reputation", so that we know that what we are talking about is evidence of a sexual reputation as opposed to a reputation for dishonesty.

**Senator Robichaud:** That is a good point. I wonder whether the word "sexual" is the right one to use?

**Mr. Mosley:** It may not be; that is just a suggestion.

**Senator Robichaud:** The intention of your suggestion is, I think, extremely good.

**Senator Neiman:** Yes, I agree.

**Senator Bosa:** If we propose such an amendment, however, the bill would have to go back to the House of Commons and I presume it would not be given royal assent.

**Mr. Mosley:** I am not sure of the mechanics, senator, but I think that a change of that nature would probably receive all-party support.

**Senator Neiman:** Do you know if that was discussed, Mr. Mosley? Was that particular point raised or has it only just now occurred to you?

**Mr. Mosley:** That point has been discussed among a number of officials and also with the opposition officials research branch.

**Senator Neiman:** If this bill is being dealt with tonight, we could advise them in time.

**Mr. Mosley:** I have already brought that point to the attention of a parliamentary secretary, and I know that the opposition is aware of it because I have discussed it with a representative of the PC Research Branch. Therefore, it may be possible to deal with it tonight.

**Senator Neiman:** It should be dealt with tonight; it would be a pity if it were not.

**The Acting Chairman:** We appreciate your drawing that point to our attention. If I interpreted Senator Bosa correctly, however, he was really looking for areas where you felt compromises had had to be made which we should perhaps reconsider. Is that correct, Senator Bosa?

**Senator Bosa:** Yes.

[Traduction]

malhonnête à l'intérieur de la communauté. Il s'agit à mon avis d'un point qui devrait demeurer en suspens parce que cela pourrait éventuellement causer une grave erreur judiciaire si ce genre de preuve n'est pas communiqué au jury. Pour illustrer ce que je veux dire, il y a eu un cas en Nouvelle-Écosse, en 1970, où deux hommes ont été reconnus coupables de viol, condamnés et envoyés au pénitencier. Par la suite la plaignante, qui avait des remors de conscience, je suppose, s'est adressée aux autorités pour avouer qu'elle avait menti, qu'elle regrettait, mais qu'elle avait simplement menti. Une fille purge présentement une peine de prison en Alberta pour s'être parjurée dans une affaire d'agression sexuelle. Cela peut se produire, même si je suis persuadé que c'est plutôt rare. Cependant, le risque existe toujours. On pourrait l'éliminer en ajoutant simplement le mot «sexuel» après le mot «réputation» afin que nous sachions que ce dont nous parlons, c'est une preuve de réputation sexuelle, contrairement à une réputation de malhonnêteté.

**Le sénateur Robichaud:** Vous avez soulevé un bon point. Je me demande si le mot «sexuel» est celui qu'il convient d'utiliser.

**M. Mosley:** Peut-être pas. C'est simplement une suggestion.

**Le sénateur Robichaud:** Votre suggestion est à mon avis excellente.

**Le sénateur Neiman:** Je suis parfaitement d'accord.

**Le sénateur Bosa:** Si nous proposons un tel amendement, cependant, le projet de loi devrait être renvoyé à la Chambre des communes et je suppose qu'il ne recevrait pas la sanction royale.

**M. Mosley:** Je ne suis pas certain de la procédure, sénateur, mais je crois qu'une telle modification recevrait probablement l'appui de tous les partis.

**Le sénateur Neiman:** Savez-vous si l'on en a parlé, monsieur Mosley? A-t-on soulevé ce point en particulier, ou venez-vous tout juste d'y penser?

**M. Mosley:** Il en a été question entre un certain nombre de fonctionnaires et l'on en a aussi discuté avec le service de recherche de l'opposition.

**Le sénateur Neiman:** Si nous étudions ce projet de loi ce soir, nous pourrions les en informer à temps.

**M. Mosley:** J'ai déjà attiré l'attention d'un secrétaire parlementaire sur ce point et je sais que l'opposition est au courant parce que j'en ai discuté avec un représentant du service de recherche du Parti Conservateur. Par conséquent, il sera peut-être possible de régler cette question ce soir.

**Le sénateur Neiman:** Cela devrait être réglé ce soir. Le contraire serait triste.

**Le président suppléant:** Nous vous remercions d'avoir attiré notre attention sur ce point. Cependant, si j'ai bien interprété les propos du sénateur Bosa, il recherchait vraiment des points où il a fallu, à votre avis, faire des compromis que nous devrions peut-être remettre en question. Est-ce exact, sénateur Bosa?

**Le sénateur Bosa:** En effet.

[Text]

**The Acting Chairman:** I can see that it is difficult for the witness to identify what he would regard as defective parts of the bill, but perhaps he could, simply from experience with the committee in the other place, identify some of the controversial issues where compromises were reached and where we might want to look at them afresh.

**Mr. Mosley:** I will point out to the committee the definition of an aggravated assault, which is found at the top of page 8 of the bill. It is contained in section 245.2, which I believe will be the subject of an amendment either tonight or eventually because there are words missing from it which would clarify the intent of that provision to deal with an assault of conduct. That section reads:

Every one commits an aggravated assault who wounds, maims, disfigures . . .

there is no problem with that because that is an assault of conduct. It then goes on, however, to say:

—or endangers the life of the complainant.

which could happen in any one of a number of ways without the necessity of there being an assault. I believe that, as it stands, it is inconsistent with the rest of the section. The section dealing with aggravated sexual assault was passed with the words which would clarify my point. Section 246.3 reads:

Every one commits an aggravated sexual assault who, in committing a sexual assault,—

the words “who, in committing a sexual assault,” make the intent clear. That, however, is not a major controversy. I think it is more a deficiency in the wording of the section.

The controversy lies in the definition of the most serious offence as a crime of general intent. The law makes the distinction between what is referred to as general, or basic, intent and specific intent. The notion of specific intent is a bit of a legal fiction which was developed years ago to make the application of a harsh criminal law somewhat easier by expanding the scope of the means by which an accused could say that he did not in fact have a guilty mind, particularly with reference to the defence of drunkenness. Our existing law with respect to rape has no specific intent. Rape is a crime of general intent, to which the defence of drunkenness does not apply.

The opposition moved amendments to both sections 245.2 and 246.3 which would add an element such that the accused intended, at the time of the commission of the assault, to wound, maim, disfigure or endanger the life of the complainant.

**Senator Robichaud:** Therefore, if anything emanated from the intention, the crime is still there and the sentence is still mandatory?

**Mr. Mosley:** That is not quite true. The words “and caused bodily harm” would be added so that you have the intent to wound, but some bodily harm has actually been caused.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Je conçois qu'il soit difficile pour le témoin d'identifier ce qu'il considérerait comme des lacunes du projet de loi, mais il pourrait peut-être, simplement à partir de l'expérience vécue au comité de l'autre endroit, identifier certaines des questions controversées au sujet desquelles on est parvenu à un compromis et que nous pourrions peut-être réexaminer de nouveau.

**M. Mosley:** Je signalerai au comité la définition de voies de fait graves que l'on trouve au haut de la page 8 du projet de loi. On la trouve à l'article 245.2 qui, sauf erreur, sera modifié ce soir ou à un moment donné, parce qu'il y manque des mots qui pourraient clarifier l'intention de cette disposition qui est de traiter des voies de fait. Le texte de l'article est le suivant:

Commet des voies de fait graves quiconque blesse, mutilé ou défigure . . .

ce qui ne pose aucun problème parce qu'il s'agit de voies de fait. Le texte poursuit cependant en ces termes:

—ou met sa vie en danger.

ce qui pourrait se produire de toutes sortes de façons sans qu'il y ait nécessairement voies de fait. Je crois que le texte actuel de cette disposition ne concorde pas avec le reste de l'article. L'article que l'on a adopté au sujet de l'agression sexuelle grave contient les mots qui préciseraient ce que je veux dire. L'article 246.3 se lit ainsi:

Comment une agression sexuelle grave quiconque, en commettant une agression sexuelle,—

les mots «quiconque, en commettant une agression sexuelle,» précisent clairement l'intention du texte. Il ne s'agit cependant pas d'une controverse majeure. C'est bien plus une lacune du texte de l'article.

La controverse est due à la définition de l'infraction la plus grave comme crime d'intention générale. La loi établit une distinction entre ce qu'on appelle l'intention générale, ou fondamentale, et l'intention spécifique. Le concept de l'intention spécifique est un principe juridique fictif que l'on a établi il y a des années pour atténuer quelque peu l'application du droit criminel sévère en élargissant l'envergure des moyens permettant à un accusé d'affirmer qu'il n'était pas en fait coupable dans l'esprit, particulièrement lorsqu'on invoque l'ébriété comme défense. La loi actuelle en ce qui concerne le viol ne comporte aucune intention spécifique. Le viol est un crime d'intention générale pour lequel on ne peut invoquer l'ébriété comme défense.

L'opposition a proposé des amendements aux articles 245.2 et 246.3 qui ajouteraient un élément selon lequel l'accusé avait l'intention, au moment où il a commis l'agression, de blesser, mutiler, défigurer le plaignant ou de mettre sa vie en danger.

**Le sénateur Robichaud:** Par conséquent, si l'intention a donné lieu à un acte, il y a toujours crime et la sentence est toujours obligatoire?

**M. Mosley:** Ce n'est pas tout à fait vrai. On ajouterait les mots «et a infligé des lésions corporelles» afin qu'il y ait intention de blesser, mais des lésions corporelles auraient en fait été causées.



[Text]

**Senator Robichaud:** Therefore, both the intention and the results must be there?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Deschatelets:** In this specific case, let us imagine that at trial the accused pleaded that, at the time the incident happened, he was under the influence of alcohol or a drug. This article, at first sight, tends to create the intention. However, can he intend to commit that crime if he is under the influence of alcohol or a drug?

This tactic of defence has been used many times, particularly in the most serious cases. The accused and their lawyers have often succeeded in at least reducing the severity of the charge from that of a major to a minor offence.

**Mr. Mosley:** I agree with you entirely, senator, and that is the main reason why I take great exception to changing the format of the offence as it is in the draft bill to one requiring a specific intent. I say that because in every major assault and sexual assault case where there was any evidence of alcohol consumption—which, according to the last study I saw on that point, is the situation in at least 75 per cent of such cases—you would have the defence of drunkenness. Actually, the defence intends to illustrate a lack of specific intent. One means of proving a lack of specific intent is through the defence of drunkenness. I worked up about a 10 point brief against this notion, which I am afraid I do not have here with me, but what happens is that you get caught up, in the trial, in an exercise of inquiry not into what in fact was done by the accused, but into the state of mind of the accused at the time he was doing it. It is a very difficult exercise, and it is very difficult for the complainant. It would do nothing to alleviate the situation of the complainant, because he or she would be subjected to exhaustive cross-examination on the events surrounding the incident in an effort to provide an evidentiary basis for the defence. I can just give you an illustration.

Imagine a complainant who has been in fact sexually assaulted, has taken part in a sexual act, and is being cross-examined by defence counsel as to those very moments, and what he or she observed as to the condition of the accused. Were his movements co-ordinated? Did she smell alcohol on his breath? Did she observe his eyes? Was she able to note anything about his clothing? All of this in an effort to support the defence of drunkenness. The complainant is required to relive in her memory those events to supply that evidence in order to support that defence.

I think it is very inadvisable to open that defence up in the area of sexual assault, where it is not now available. I think the courts should be concerned, in dealing with an incident involving the invasion of the person of the complainant, with what exactly was done to the complainant and what were the consequences. The traditional notion of assault has been that you start with common assault, and you look to what the person did. Did he intend to punch someone in the nose? If it is clear that he did, then he is guilty. You look to assault causing bodily harm. When he punched the person in the nose, did he break the nose? If he did, then he is guilty of assault causing

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Il doit donc y avoir intention et résultat?

**M. Mosley:** En effet.

**Le sénateur Deschatelets:** Dans ce cas particulier, imaginons que lors d'un procès, l'accusé se défend en disant qu'au moment où l'incident s'est produit, il était sous l'influence de l'alcool ou d'une drogue. À première vue, cet article tend à créer l'intention. Cependant, peut-il avoir l'intention de commettre ce crime s'il est sous l'influence de l'alcool ou d'une drogue?

On a souvent eu recours à cette défense, particulièrement dans les cas les plus graves. Les accusés et leurs avocats ont souvent réussi au moins à réduire la gravité de l'accusation d'infraction majeure à infraction mineure.

**M. Mosley:** Je suis entièrement d'accord avec vous, sénateur, et c'est la raison principale pour laquelle je m'oppose fortement à ce qu'on modifie la nature de l'infraction, telle qu'on la retrouve dans le projet de loi, pour la transformer en infraction nécessitant une intention spécifique. Ma position est fondée sur le fait que dans toute affaire de voies de fait graves et d'agression sexuelle où il y a eu consommation d'alcool—ce qui, d'après la dernière étude que j'ai lue à ce sujet, se produit dans au moins 75 p. 100 des cas de ce genre—on pourrait invoquer l'ébriété comme défense. En fait, la défense essaie de prouver l'absence d'intention spécifique. Une façon de prouver l'absence d'intention spécifique est d'invoquer l'ébriété comme défense. J'ai préparé contre ce principe un mémoire d'environ 10 points, que je n'ai malheureusement pas ici. Ce qui se produit, c'est qu'au cours du procès, on en vient à enquêter non pas sur les actes posés en fait par l'accusé, mais sur son état d'esprit au moment où il posait ces actes. C'est très difficile, pour la plaignante aussi. Cela ne fait rien pour soulager la situation du plaignant, parce que celui-ci serait soumis à un contre-interrogatoire poussé sur les événements entourant l'incident dans un effort pour fournir à la défense des preuves sur lesquelles s'appuyer. Je vais vous donner un exemple.

Imaginez un plaignant qui a été en fait victime d'agression sexuelle, a participé à un acte sexuel, et est contre-interrogé par l'avocat de la défense sur ce qui s'est produit à ce moment-là et sur ce qu'il ou elle a remarqué de l'état de l'accusé. Ses mouvements étaient-ils coordonnés? A-t-elle senti de l'alcool dans son haleine? A-t-elle remarqué ses yeux? A-t-elle pu noter quoi que ce soit au sujet de ses vêtements? Tout cela, dans le but d'appuyer le recours à l'ébriété comme défense. La plaignante doit revivre les événements en esprit afin de fournir cette preuve et d'appuyer cette défense.

Il est à déconseiller de permettre cette défense dans le domaine de l'agression sexuelle où elle n'existe pas pour le moment. En cas d'incident comportant l'invasion de la personne du plaignant, les tribunaux devraient s'intéresser à ce qu'a subi exactement le plaignant et aux conséquences. Avec le concept traditionnel des voies de fait, on commence avec les voies de fait simples et l'on examine ce qu'a fait l'accusé. Avait-il l'intention de donner un coup de poing sur le nez de quelqu'un? S'il est manifeste qu'il en avait l'intention, il est alors coupable. On passe ensuite aux voies de fait avec lésions corporelles. Lorsqu'il a donné un coup de poing sur le nez de la



[Text]

bodily harm. If, when he punched the person in the face that person suffered a heart attack and died, then he is guilty of manslaughter. I think that should be the approach taken by the criminal courts, and there should be no difference in a case of aggravated assault or sexual assault.

**Senator Robichaud:** I have just a comment here, Mr. Chairman.

I think it is awfully difficult—it was difficult in the past, and still is—to cover all sorts of circumstances that can happen. You have to take into account the amount of alcohol in the accused's body at the time, and all sorts of other things of that kind. I do not think we can have a perfect bill.

While you were talking I was thinking, for instance, of an alcoholic, or somebody under the influence of alcohol, whether a man or a woman, who might touch a person of the opposite sex, and in the process might fall on the person, in an apartment, and cause that other person to break or sprain an ankle. Suppose they were both practically under the influence. What would happen? We cannot cover that. I am not asking for an answer. I am just making a comment. What could possibly happen if there was a complaint from one person against the other in such circumstances?

**Mr. Mosley:** As a crown attorney I would approach that as being, at the most, a simple assault. It may be a simple assault causing bodily harm, but if the person was blind drunk, the first question to be asked is, "Do you prosecute him at all?" Secondly, if you do prosecute, what are you trying to accomplish? If you prosecute, and get a conviction, what is the best result for everybody concerned? I think you have to have a little confidence that the courts will apply their common sense. In those circumstances nobody is going to send that person away to jail for any length of time, but the incident may give the court an opportunity to put him on probation on condition that he seeks some kind of treatment for his alcoholism.

The criminal law is a punitive structure, but it is also, in many instances, a helpful structure for the accused. In those circumstances I think the courts would be more inclined to look to his rehabilitation rather than punishing him, or her.

**The Acting Chairman:** Speaking of applying common sense, it may be that we had better adjourn. I think our clerk is telling me that there may be some doubt about the progress of the bill in the other place, but as far as we know so far they will complete their discussion of it at 6 o'clock and we will have the vote tonight. My own feeling is that we should just carry on as we were intending to do, making as much progress as we can, since all of this is important work that we will have to do some time, and we might just as well do as much of it as we can while we are here now.

The question is, would we like our present witness to come back? I gather that Mr. Tassé is available.

**Mr. Mosley:** He will be available this evening.

[Traduction]

victime, lui a-t-il fracturé le nez? Dans ce cas, il est coupable de voies de fait avec lésions corporelles. Si, lorsque l'accusé a donné un coup de poing au visage de la victime, celle-ci a subi une crise cardiaque et est décédée, il est alors coupable d'homicide involontaire. J'estime que les tribunaux devraient adopter cette approche et qu'il ne devrait pas y avoir de différence entre les cas de voies de fait graves ou d'agression sexuelle.

**Le sénateur Robichaud:** J'aimerais ajouter un commentaire, monsieur le président.

Il est terriblement difficile—ce l'était dans le passé et ce l'est toujours—de tenir compte de tout ce qui peut se produire. Il faut tenir compte de la quantité d'alcool dans le sang de l'accusé au moment de l'incident, ainsi que de toutes sortes d'autres facteurs du genre. Je ne crois pas que nous puissions avoir un projet de loi parfait.

Pendant que vous parliez, j'ai pensé par exemple à un alcoolique, ou à quelqu'un sous l'influence de l'alcool, homme ou femme, qui pourrait toucher à une personne du sexe opposé et, ce faisant, tomber sur la personne en question, dans un appartement, et lui fracturer ou tordre une cheville. Supposons que les deux parties étaient pratiquement sous l'influence de l'alcool. Que se passerait-il? Nous ne pouvons prévoir ces cas. Je ne vous demande pas de réponse, j'ajoutais simplement un commentaire. Que pourrait-il se passer si une personne portait plainte contre l'autre dans un tel cas?

**M. Mosley:** Comme procureur de la Couronne, je considérerais une telle affaire comme un cas de voies de fait simples tout au plus. Il peut s'agir de voies de fait simples avec lésions corporelles, mais si l'accusé était ivre mort, la première question qu'il faut se poser était la suivante: «Faut-il le poursuivre?» Deuxièmement, si on le poursuit, qu'essaie-t-on d'accomplir? Si l'on intente une poursuite et obtient une condamnation, quel est le meilleur résultat pour tous les intéressés? Il faut quand même avoir un peu confiance aux tribunaux en croyant qu'ils feront preuve de bon sens. Dans un tel cas, personne ne va emprisonner l'accusé pour une période donnée, mais l'incident pourrait donner à la cour l'occasion de libérer l'accusé sur parole à condition qu'il essaie de faire traîner son alcoolisme.

Le droit criminel est une structure punitive mais aussi, dans bien des cas, utile pour l'accusé. Dans de telles circonstances, je crois que les tribunaux seraient davantage enclins à songer à réhabiliter l'accusé plutôt qu'à le punir.

**Le président suppléant:** Comme il est question de bon sens, le moment serait peut-être venu d'ajourner. Notre greffier me dit qu'il y a peut-être des doutes au sujet du progrès de loi à l'autre endroit, mais, sauf erreur, la Chambre terminera son étude du projet de loi à 18 heures et votera ce soir. Quant à moi, j'estime que nous devrions simplement poursuivre comme nous en avons l'intention, en avançant le plus possible, car nous devons effectuer tout ce travail important à un moment ou à un autre et nous pourrions tout aussi bien en faire le maximum pendant que nous sommes ici.

Le comité voudrait-il que les témoins reviennent? Je crois savoir que M. Tassé est disponible.

**M. Mosley:** Nous sommes disponibles ce soir.

[Text]

**The Acting Chairman:** Are you likely to be back with him?

**Mr. Mosley:** Yes.

**The Acting Chairman:** Perhaps we will just leave it that way with the understanding that Mr. Mosley will be here. I do not know whether the lady will be here, but in any event, the deputy minister, Mr. Tassé, will be here.

**Senator Deschatelets:** The important thing for me is to get a transcript of this as soon as we can.

**The Acting Chairman:** The only other thing that I will just note before we adjourn is that the question period in the Senate has been delayed until tonight. Should we say 9 o'clock rather than 8.45?

The committee adjourned, until 9 p.m.

The sitting resumed at 9.15 p.m.

**The Acting Chairman:** Honourable senators, we have with us the Deputy Minister of Justice, Mr. Roger Tassé, as well as our witness of this afternoon, Mr. Richard Mosley. We had a good beginning this afternoon in having an overview of the bill, which now has no number because of the way in which it is being represented in the other place. With the benefit of having the Deputy Minister of Justice with us, perhaps we can continue our consideration of the subject matter of the bill. Perhaps the first thing to do is to ask Mr. Tassé if he has any preliminary comments he would like to make, after which we will proceed with questions.

**Mr. Roger Tassé, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General, Department of Justice:** Honourable senators, perhaps I might just indicate that when Bill C-53 was tabled for first reading in the other place by the Minister of Justice it included not only the matters dealt with in this unnumbered bill, but it also dealt with child pornography and the sexual exploitation of children. The representatives of the three parties on the committee decided that there was room for coming to a consensus on matters relating to child kidnapping and sexual offences, and that they should concentrate their attention on these matters for the time being, leaving the other matters for further consideration. The point I want to make is that the Minister of Justice considered these other two matters as indeed very important, and, although they are not being dealt with at this time, he told the committee, and has since repeated, that these are matters that he wants to deal with at the first opportunity.

**Senator Neiman:** Perhaps I could start the questioning by asking about the definition of "sexual offence". I would gather from my very quick reading of the present bill that it is not defined as such in the bill. Is the idea simply that one relies on the definition of "sexual offence" as now enunciated in various decided cases?

**Mr. Tassé:** I would like Mr. Mosley to respond to that question.

**Mr. Mosley:** The words used are "sexual assault". "Assault", of course, is defined in section 244 of the code.

[Traduction]

**Le président suppléant:** Y a-t-il des chances que vous reveniez avec lui?

**M. Mosley:** Oui.

**Le président suppléant:** Nous pourrions peut-être nous en tenir à cela en sachant que M. Mosley sera ici. Je ne sais pas si la dame sera ici, mais de toute façon, le sous-ministre, M. Tassé, sera ici.

**Le sénateur Deschatelets:** L'important pour moi est d'obtenir le compte rendu de nos travaux le plus tôt possible.

**Le président suppléant:** Il y a une seule autre chose que je signalerai avant d'ajourner et c'est que la période de questions au Sénat a été reportée à ce soir. Disons que nous nous réunirons à 21 heures plutôt qu'à 20 h 45.

La séance est suspendue jusqu'à 21 heures.

La séance reprend à 21 h 15.

**Le président suppléant:** Honorables sénateurs, nous avons avec nous M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice, ainsi que notre témoin de cet après-midi, M. Richard Mosley. Nous sommes partis du bon pied cet après-midi en procédant à une revue d'ensemble du projet de loi qui n'a maintenant plus de numéro parce qu'on en présente une nouvelle version à l'autre endroit. Comme nous avons l'avantage d'avoir avec nous le sous-ministre de la Justice, nous pourrions peut-être poursuivre notre étude du sujet du projet de loi. Nous pourrions peut-être commencer en demandant à M. Tassé s'il aurait des observations préliminaires à faire. Nous passerons ensuite aux questions.

**M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, je dirai simplement que lorsque le projet de loi C-53 a été déposé en première lecture à l'autre endroit par le ministre de la Justice, il comprenait non seulement les aspects que l'on retrouve dans la présente version non numérotée, mais il traitait aussi de la pornographie et de l'exploitation sexuelle des enfants. Les représentants des trois partis au comité ont décidé qu'ils pouvaient s'entendre sur les questions relatives au rapt d'enfants et aux infractions sexuelles, et qu'ils devraient concentrer leurs efforts sur ces sujets pour le moment et remettre les autres questions à plus tard. Ce que je veux dire, c'est que le ministre de la Justice considérait ces deux autres questions comme très importantes et même si l'on ne les étudie pas pour le moment, il a déclaré au comité et a répété depuis qu'il veut les régler à la première occasion.

**Le sénateur Neiman:** Je devrais peut-être poser la première question à propos de la définition d'«infraction sexuelle». Après avoir lu très rapidement le projet de loi actuel, j'en conclus que celui-ci ne définit pas les infractions sexuelles comme telles. S'en remet-on simplement à la définition d'«infraction sexuelle» telle que présentement énoncée dans diverses affaires qui ont été tranchées?

**M. Tassé:** J'aimerais que M. Mosley réponde à cette question.

**M. Mosley:** L'expression utilisée est «agression sexuelle». Les «voies de fait» sont bien sûr définies à l'article 244 du code.



## [Text]

However, you are quite correct; the concept of sexual assault is new and is not defined in the bill. I believe the intent there is to leave it up to the courts to develop a body of law on what will constitute a sexual assault. The closest analogy I can give you is that in the existing law the expression "indecent assault" is employed in two provisions of the existing code, indecent assault on a male and indecent assault on a female. The definition of an indecent assault is simply an assault in circumstances of indecency. "Indecent" is perhaps an even wider word, a word of less specific meaning than "sexual", and I do not believe the courts will have any difficulty in applying the concept of sexual to an assault in similar fashion, but perhaps with a little greater ease than in applying the notion of an indecent assault.

**Senator Lewis:** What about the expression "sexual misconduct"?

**Mr. Tassé:** That expression was used in the part of the bill that dealt with the exploitation of children, and this is not a matter that has been picked up for the unnumbered bill that is before the committee at this point.

**Senator Lewis:** So there is a definition for that.

**Mr. Tassé:** When the bill was first introduced there was no definition, but as the committee of the other place proceeded there was at least one definition of the expression offered to the committee for consideration.

**Senator Bosa:** I am intrigued by one expression here. Not being a lawyer, I am permitted a degree of latitude not permitted to lawyers. I refer to paragraph (e) on page 4, which says:

procures or attempts to procure a person to leave the usual place of abode of that person in Canada, if that place is not a common bawdy-house, with intent that the person may become an inmate or frequenter of a common bawdy-house, whether in or out of Canada.

Does that mean that if a procurer takes a person from a common bawdy-house into another common bawdy-house he is excluded from the effects of this clause?

**Mr. Tassé:** The only change this bill will effect in terms of section 195 is to genderize the section. As it stands in the code, it refers to a female person, and what we are doing here is making the section applicable to both men and women. That is the only purpose. Your question is still valid, and I would ask Mr. Mosley to respond to it.

**Mr. Mosley:** That is quite correct. The entire focus of this series of provisions in section 195(1) is upon the development of a prostitute, of taking someone who was not previously a prostitute and turning that person into a prostitute. I think it has an interesting historical background. It developed out of the old notion of white slavery at a time when there were similar provisions enacted in most jurisdictions in the United States, for example, dealing with what was then perceived as a very real problem, of enticing young women into bawdy-houses

## [Traduction]

Cependant, vous avez raison. Le concept d'agression sexuelle est tout nouveau et n'est pas défini dans le projet de loi. Je crois qu'on veut ainsi s'en remettre aux tribunaux et leur laisser établir un recueil de lois au sujet de ce qui constitue une agression sexuelle. Le meilleur exemple que je puisse vous donner est le suivant. Dans la loi actuelle, on emploie l'expression «attentat à la pudeur» dans deux dispositions de code actuel: attentat à la pudeur sur une personne de sexe masculin et attentat à la pudeur sur une personne de sexe féminin. L'attentat à la pudeur est défini simplement comme des voies de fait dans des circonstances d'indécence. Le terme «indécence» est peut-être encore plus général et moins précis que «sexuel» et je ne crois pas que les tribunaux aient de difficulté à appliquer le qualificatif sexuel à des voies de fait. Cependant, ce sera peut-être plus facile que de l'appliquer à la notion d'attentat à la pudeur.

**Le sénateur Lewis:** Que dire de l'expression «inconduite sexuelle»?

**M. Tassé:** On a utilisé cette expression dans la partie du projet de loi qui portait sur l'exploitation des enfants, question que l'on ne retrouve pas dans le projet de loi non numéroté dont le comité est présentement saisi.

**Le sénateur Lewis:** Il y a donc une définition de ce concept.

**M. Tassé:** Lorsque le projet de loi a été présenté pour la première fois, il n'y en avait pas, mais au cours des travaux du comité de l'autre endroit, on a proposé au moins une définition.

**Le sénateur Bosa:** Il y a ici une expression qui m'intrigue. N'étant pas avocat, je puis me permettre un certain degré de latitude qu'on ne permet pas aux avocats. Je veux parler de l'alinéa e), à la page 4, où on lit ceci:

induit ou tente d'induire une personne à abandonner son lieu ordinaire de résidence au Canada, lorsque ce lieu n'est pas une maison de débauche, avec l'intention de lui faire habiter une maison de débauche ou pour qu'elle fréquente une maison de débauche, au Canada ou hors du Canada.

Cela veut-il dire qu'un proxénète qui amène une personne d'une maison de débauche dans une autre échappe à l'application de cet article?

**M. Tassé:** Le seul changement que ce projet de loi apportera à l'article 195, c'est d'éliminer la différence entre les sexes. Dans le code actuel, il est question d'une personne de sexe féminin et ce que nous faisons ici, c'est appliquer l'article aux hommes et aux femmes. C'est le seul but. Votre question est quand même valable et je demanderais à M. Mosley d'y répondre.

**M. Mosley:** C'est tout à fait exact. Toute la série de dispositions de l'article 195(1) porte sur la façon d'amener une personne qui n'était pas prostituée à se livrer à la prostitution. L'historique de ce concept est très intéressant. Il découle du vieux concept de la traite des blanches à un moment où la plupart des niveaux de compétence des États-Unis ont adopté des dispositions semblables traitant, par exemple, de ce que l'on considérait comme un problème très réel, soit celui d'attirer des jeunes femmes dans des maisons de débauche ou des



[Text]

or places of assignation and so on. I think the idea is that if the woman is already a prostitute, then the evil to be protected against by this section is not there; you would turn to another provision of the Criminal Code which deals with keeping a common bawdy-house.

**Senator Bosa:** So this particular section does exempt a procurer who entices a prostitute from one bawdy-house into another bawdy-house?

**Mr. Mosley:** That is right.

**Senator Bosa:** This will not be applicable.

**Mr. Mosley:** If you look at paragraph (b), for example, it says:

inveigles or entices a person who not a prostitute or a person of known immoral character to a common bawdy-house or house of assignation for the purpose of illicit sexual intercourse or prostitution.

Clearly the idea there is to protect the innocent.

**Senator Bosa:** So once one has taken that fatal step of being classified as a prostitute the law says, "There is nothing we can do about it."

**Mr. Mosley:** Not quite, because if the accused is a keeper of a common bawdy-house he can be prosecuted under another section of the Criminal Code.

**The Acting Chairman:** It is all right if he is an independent contractor.

**Senator Neiman:** I am afraid I am adopting a somewhat scatter-gun approach to these questions. I ask this again for clarification. I notice with some interest that the definition of "complainant" in Bill C-53 is different from that in the unnumbered bill. Could you explain the reason for that?

**Mr. Tassé:** That is right, the definition is different. The minister proposed in the committee of the other place that the French version of the definition be changed.

**Senator Neiman:** Do you mean from the present definition in the Criminal Code or that in Bill C-53?

**Mr. Tassé:** There is a definition of "complainant" for the purpose of section 142 which applies also to section 442. What we meant to do was to repeal the definition for the purpose of sections 142 and 442 in the Code as it stands and add a new definition in section 2. That definition as it stood in French did not read very well in Bill C-53, it was awkward, and the minister proposed another version of that definition. The English-speaking members of the committee thought well of that definition in French and said, "Why don't you do the same thing in English?" so we ended up with a different drafting of the definition in both French and English. We do not think there is any material difference between the text as it stood in Bill C-53 and the text you have before you. We just think that it reads better.

**Senator Neiman:** It is more precise. Does that mean that it is only the victim who can lodge the complaint in all cases? That is the way it would appear to read here, because the present definition in the unnumbered bill says:

[Traduction]

lieux de rendez-vous et ainsi de suite. Je crois que le concept est le suivant: si la femme est déjà prostituée, le mal auquel s'attaque cet article n'existe alors pas. On invoquerait une autre disposition du Code criminel qui porte sur la tenue d'une maison de débauche.

**Le sénateur Bosa:** Cet article en particulier ne s'applique alors pas à un proxénète qui attire une prostituée d'une maison de débauche vers une autre?

**M. Mosley:** En effet.

**Le sénateur Bosa:** Cette disposition ne sera pas applicable.

**M. Mosley:** Si vous jetez un coup d'œil à l'alinéa b), par exemple, on lit ce qui suit:

attire ou entraîne une personne qui n'est pas prostituée ou une personne reconnue de mauvaises mœurs vers une maison de débauche ou une maison de rendez-vous aux fins de rapports sexuels illicites ou de prostitution.

Il est évident que l'on veut ici protéger les innocents.

**Le sénateur Bosa:** Ce qui fait que lorsqu'une personne a franchi le pas fatal et est reconnue comme prostituée, la loi dit qu'elle ne peut rien y faire.

**M. Mosley:** Pas tout à fait, parce que si le prévenu tient une maison de débauche, il peut être poursuivi en vertu d'un autre article du Code criminel.

**Le président suppléant:** C'est très bien s'il est entrepreneur indépendant.

**Le sénateur Neiman:** J'ai bien peur d'aborder ces questions sans trop d'ordre logique. Ici encore, j'aimerais avoir des précisions. Je constate avec intérêt que la définition de «plaignant» contenue dans le projet de loi C-53 n'est pas la même que celle du projet de loi non numéroté. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi?

**M. Tassé:** En effet, la définition est différente. Le ministre a proposé au comité de l'autre endroit de changer la définition de la version française.

**Le sénateur Neiman:** Par rapport à la définition actuelle du Code criminel ou à celle du projet de loi C-53?

**M. Tassé:** Il y a une définition de «plaignant» pour les fins d'un article, l'article 142, qui s'applique aussi à l'article 422. Nous voulions abroger la définition servant aux fins des articles 142 et 442 du Code criminel actuel et ajouter une nouvelle définition à l'article 2. La définition ne se lisait pas très bien dans la version française du projet de loi C-53, elle était plutôt lourde et le ministre en a proposé une autre version. Les membres anglophones du comité ont bien accueilli cette définition en français et se sont demandé pourquoi ils ne feraient pas de même en anglais. Nous en sommes donc arrivés à une version différente de la définition en anglais et en français. Nous ne croyons pas qu'il y ait de différence appréciable entre le texte du projet de loi C-53 et celui que vous avez devant vous. Nous estimons simplement qu'il se lit mieux.

**Le sénateur Neiman:** Il est plus précis. Cela veut-il dire que seule la victime peut porter plainte dans tous les cas? C'est ainsi que cela semble se lire ici parce que la définition actuelle du projet de loi non numéroté est la suivante:

## [Text]

"complainant" means the victim of the alleged offence.

**Mr. Tassé:** Any person can lay a complaint. The operative words of that section which allows a person to lay a charge or make an accusation do not use the word "complainant". The word "complainant" will be used in this bill in a number of sections. In four or five places in the bill the word "complainant" is used. If you read the sections, you will see that whenever that word is used what is meant, and must be meant, is really the victim of the crime and not the person who could lay the charge or make the complaint in the traditional sense of the word. For example, on page 7 section 244(3) says:

For the purposes of this section, no consent is obtained where the complainant submits or does not resist.

Clearly, what is referred to here is the victim as we have it in the definition. In the unnumbered bill it says:

"complainant" means the victim of the alleged offence.

Therefore, in section 244(3) "complainant" must refer to the victim of the alleged offence. In section 245.1 there is a reference to "complainant" in paragraph (d).

**Senator Neiman:** Looking at subsection (3) on page 7, to which you refer, we see that there are four different situations set out where consent is deemed not to have been obtained. Is that defined now in any way in relation to rape or sexual offences?

**Mr. Mosley:** It is in a more limited fashion in section 143 of the Criminal Code, dealing with the offence of rape. There a somewhat unusual distinction has been drawn between consent and consent extorted by threats or fear of bodily harm, by personation of the husband of the complainant or by false and fraudulent representations as to the nature and quality of the act. The new subsection clarifies the law, because at common law you do not have consent if it is not predicated upon a voluntary act. If the act of the victim is motivated by circumstances amounting to duress, then of course that act is not voluntary and not consensual. Therefore, subsection (3), for purposes of clarification, simply says:

... no consent is obtained where the complainant submits or does not resist. It clearly distinguishes between true consent and submission or an absence of lack of resistance.

Then we have the application of force or threats or fear of the application of force. There is a new concept added, "to a person other than the complainant," which has arisen because of a series of cases in which threats have been directed at, say, the children of the complainant. Then we have, "fraud; or the exercise of authority." The exercise of authority might arise in circumstances of employer/employee harassment. It is expanding the notion that was associated with section 143, and it expands it to the entire spectrum of sexual assault offences.

**Senator Neiman:** I do not have the Criminal Code here, but this does not exclude any of the present provisions.

## [Traduction]

«plaignant» désigne la victime de l'infraction présumée.

**M. Tassé:** N'importe qui peut porter plainte. Les mots importants de l'article qui permet à une personne de porter plainte ou de porter une accusation ne comportent pas le mot «plaignant». Celui-ci apparaît dans un certain nombre d'articles du projet de loi à l'étude. On l'utilise à quatre ou cinq endroits dans le projet de loi. Si vous lisez les articles, vous verrez que chaque fois qu'on utilise ce terme, on parle et on doit parler en réalité de la victime du crime et non de la personne qui pourrait porter l'accusation ou la plainte dans le sens traditionnel du mot. Par exemple, à la page 7, l'article 244(3) stipule que:

Pour l'application du présent article, ne constitue pas un consentement le fait pour le plaignant de se soumettre ou de ne pas résister.

On parle de toute évidence ici de la victime aux termes de la définition. Le projet de loi non numéroté stipule que:

«plaignant» désigne la victime de l'infraction présumée.

A l'article 244(3), le terme «plaignant» doit donc désigner la victime de l'infraction présumée. A l'article 245.1, on fait allusion au «plaignant» à l'alinéa d).

**Le sénateur Neiman:** Si l'on jette un coup d'œil au paragraphe (3) de la page 7, auquel vous faites allusion, on constate qu'il y a quatre situations différentes où le consentement est réputé ne pas avoir été obtenu. Y a-t-il une définition quelconque de tout cela par rapport au viol ou aux infractions sexuelles?

**M. Mosley:** On retrouve une définition plus limitée à l'article 143 du Code criminel qui porte sur le viol. On a établi une distinction plutôt inusitée entre le consentement et le consentement extorqué par la menace ou la crainte de lésions corporelles parce que l'accusé se fait passer pour le mari de la plaignante, ou obtenu par instances fausses et frauduleuses quant à la nature et à la qualité de l'acte. Le nouveau paragraphe qualifie la loi parce qu'en droit coutumier, il n'y a pas consentement sans acte volontaire. Si l'acte posé par la victime est motivé par des circonstances qui équivalent à de la coercition, cet acte n'est bien sûr pas volontaire ni consensuel. C'est pourquoi le paragraphe 3 stipule simplement, à des fins de clarification, que;

... ne constitue pas un consentement le fait pour le plaignant de se soumettre ou de ne pas résister. On établit clairement une distinction entre le consentement véritable et la soumission ou l'absence de résistance.

Il y a ensuite l'emploi de la force ou des menaces, ou la crainte d'emploi de la force. On a ajouté le nouveau concept des menaces d'emploi de la force «envers une autre personne». Ce concept découle d'une série de cas où des menaces ont été faites envers, par exemple, les enfants du plaignant. On parle ensuite de «la fraude ou de l'exercice de l'autorité». Il pourrait surgir des cas d'exercice de l'autorité en cas de harcèlement employeur/employé. On élargit le concept lié à l'article 143 qu'on applique à tout l'éventail des agressions sexuelles.

**Le sénateur Neiman:** Je n'ai pas le Code criminel ici, mais cela n'exclut aucune des dispositions actuelles.



[Text]

**Mr. Mosley:** No.**Senator Neiman:** It is simply clarifying the present position.

**Mr. Mosley:** It uses different language. The words "is obtained by false and fraudulent representations as to the nature and quality of the act" in the Criminal Code as it stands were put in there because of a series of cases where by deception the accused would have sexual intercourse. The usual example where those cases arose was in a doctor's office. The new reference to "fraud" is broad enough to cover that type of situation. Personation of the husband is dropped, because again that goes to the quality of the act; if someone is misrepresenting a person to whom the complainant would normally consent, that also is fraud.

**Senator Neiman:** I gather from just reading some editorial comment that there was concern about the range of penalties that could be imposed under some of these sections, whether it was by summary conviction or by way of indictment, that for the same offence there could be an extraordinarily broad range of penalties imposed. Would you like to comment on that? There are three categories of seriousness of offences.

**Mr. Tassé:** Before the committee of the other place representations were made that covered quite a wide range in respect to that problem. Some argued that the Code should have one section which would provide for, let us say, summary conviction, or proceeding by way of indictment, by carrying a life sentence. There would be one offence dealt with by summary conviction or by indictment, but it would be left to the judge to assess the penalty to be imposed having regard to the circumstances. There would be a wide range of possibilities. Others argued we should provide in the Code specifically for different kinds of sentences depending on the seriousness of the offence.

If my memory serves me right, there was a proposal to have as many as six levels of offences. Bill C-53 contained two levels of offences, and after a lot of discussion in committee, after having heard witnesses and after discussion among members of the committee themselves, the committee agreed that there should be, in effect, three levels of seriousness. The lowest level could be proceeded with by way of summary conviction or by way of indictment, leaving to the crown the choice of proceeding by one or the other. When proceeding by indictment the sentence provided for would be ten years, at the second level of seriousness fourteen years, and at the third level, the most serious type, a sentence of life imprisonment would be provided for. Perhaps Mr. Mosley would wish to add something.

**Mr. Mosley:** One of the concerns expressed by several of the women's groups about that all-encompassing offence was that it would be difficult to obtain convictions from juries who might be concerned about the penalty the court would impose. Given a multi-tier structure, a jury who wanted to convict of a less grave offence could convict of a lesser included offence,

[Traduction]

**M. Mosley:** Non.

**Le sénateur Neiman:** Il s'agit simplement de clarifier la position actuelle.

**M. Mosley:** On utilise une terminologie différente. On a inscrit dans le Code criminel actuel le passae «obtenu par des fausses et frauduleuses représentations sur la nature et le caractère de l'acte» à cause d'une série de cas où l'accusé aurait des rapports sexuels en ayant recours à la duperie. L'exemple habituel dans ces cas était celui du cabinet de médecin. La nouvelle allusion à la «fraude» est assez générale pour couvrir ce genre de situation. On laisse tomber le fait de se faire passer pour le mari parce que cela s'applique aussi au caractère de l'acte. Si quelqu'un se fait passer pour une personne à qui le plaignant donnerait normalement son consentement, c'est encore de la fraude.

**Le sénateur Neiman:** Après avoir lu certains éditoriaux, je conclus qu'on a manifesté des inquiétudes à propos de l'éventail des peines que l'on pourrait imposer en vertu de certains de ces articles, que ce soit par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou de mise en accusation. La même infraction pourrait entraîner un éventail extraordinairement large de peines. Auriez-vous des commentaires à ce sujet? Il y a trois catégories d'infractions.

**M. Tassé:** Le comité de l'autre endroit a reçu des instances assez générales au sujet de ce problème. Certains ont prétendu que le code devrait comporter une partie prévoyant, par exemple, la déclaration sommaire de culpabilité ou la poursuite par voie de mise en accusation et une peine à perpétuité. Une infraction serait punie par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou de mise en accusation, mais il incomberait au juge d'évaluer la peine à imposer en fonction des circonstances. Les possibilités seraient très nombreuses. D'autres ont prétendu qu'il faudrait prévoir spécifiquement dans le code différents types de peines selon la gravité de l'infraction.

Sauf erreur, on a proposé jusqu'à six niveaux d'infractions. Le projet de loi C-53 en contenait deux et après de nombreuses discussions au comité, après la comparution de témoins et après discussions entre les membres même du comité, celui-ci a convenu qu'il devrait en fait y en avoir trois. Dans le cas d'une infraction du premier niveau, on pourrait procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité ou de mise en accusation, et laisser à la Couronne le choix de l'un ou l'autre de ces moyens. Lorsque l'on procéderait par voie de mise en accusation, la peine prévue serait de 10 ans pour le premier niveau de gravité, de 14 ans pour le deuxième et pour le troisième, soit celui des infractions les plus graves, ce serait l'emprisonnement à perpétuité. M. Mosley aurait peut-être quelque chose à ajouter.

**M. Mosley:** Au sujet de cette infraction globale, plusieurs groupes de femmes ont déclaré craindre qu'il ne soit difficile d'obtenir des condamnations de jurys qui pourraient s'inquiéter de la peine imposée par la cour. Dans une structure à niveaux multiples, un jury désireux de déclarer un accusé coupable d'une infraction incluse moins grave pourrait le faire,



[Text]

one of the other two tiers, and that would then limit the maximum penalty the court could impose.

**Senator Neiman:** Obviously the consensus of the committee in the other place was that this was the better approach.

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Neiman:** In the committee itself was there general agreement that this is the better way?

**Mr. Mosley:** Yes. Each of the proposals advanced had three tiers. Although the NDP proposal purported to be a two-tier system, there was in fact a third tier built into that whereby there would be a maximum penalty of life imprisonment. In essence, each of the parties was agreed on that structure.

**Mr. Tassé:** I should add with respect to the third level that the Progressive Conservatives would have defined a third tier differently from what is in the bill.

**Senator Neiman:** That is the most serious?

**Mr. Tassé:** The most serious. They would have provided for an intent, a specific intent, to maim, wound or disfigure the complainant. The government thought that it was sufficient to provide that it would be an aggravated assault if the accused had caused wounding, maiming or disfiguring of the complainant, and there was no justification for adding an additional requirement that there also be an intent to disfigure. Whether there is an intention to disfigure or not, if there is disfigurement in causing the assault that should be sufficient for conviction.

**Senator Neiman:** I think Mr. Mosley referred earlier today to this section and the desire of the government to make it conform to the general law. Am I correct in thinking that at one point, certainly at some point in the provisions with regard to capital punishment, the question of intent was very important when we had capital punishment? Was that changed, and did it apply only to capital punishment?

**Mr. Mosley:** There is a variety of ways by which you can be convicted of murder, some of which provide, in essence, for what is known as the felony murder rule, where the simple commission of a certain specified enumerated criminal act in the course of which a death follows is sufficient to find murder. Pure murder, if I can call it that, the intent to kill, is an offence of specific intent. However, there is constructive murder, whereby you are caught up because of the actions of somebody you are committing a crime with or embarked upon a criminal activity with. There is the felony murder rule, which applies even if you have no intent to kill at all, where if a death ensues during the course of a felony—"felony" being the old term, but it is the one that is used in this context—that is murder.

Then, of course, there is first degree murder, which applies only in limited circumstances, a planned and deliberate killing, which shows clearly a specific intent, a killing which is a contract killing. Then there is the killing of a police officer, which may or may not be a specific intent killing. For exam-

[Traduction]

ce qui limiterait alors la peine maximale que la cour pourrait imposer.

**Le sénateur Neiman:** Il est évident que le comité de l'autre endroit estimait qu'il s'agissait là de la meilleure approche.

**M. Mosley:** En effet.

**Le sénateur Neiman:** Au comité même, s'entendait-on en général pour considérer cette solution comme la meilleure?

**M. Mosley:** Oui. Chaque proposition mise de l'avant comportait trois niveaux. Même si la proposition du NPD prétendait en comporter deux, on y avait en fait incorporé un troisième niveau prévoyant une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité. Chaque parti était essentiellement d'accord sur cette structure.

**M. Tassé:** Au sujet du troisième niveau, j'ajouterais que les Progressistes-conservateurs ne l'auraient pas défini de la même façon que dans le projet de loi.

**Le sénateur Neiman:** Le niveau le plus grave?

**M. Tassé:** En effet. Ils auraient prévu l'intention spécifique de mutiler, blesser ou défigurer le plaignant. Le gouvernement a cru qu'il suffisait de prévoir qu'il y aurait voies de fait graves si l'accusé avait blessé, mutilé ou défiguré le plaignant, et qu'il n'était pas justifié d'exiger en plus qu'il ait eu l'intention de le défigurer. Qu'il y ait ou non intention de défigurer, si les voies de fait causent un défigurement, cela devrait suffire pour déclarer le prévenu coupable.

**Le sénateur Neiman:** Je crois que M. Mosley a parlé un peu plus tôt aujourd'hui de cet article et du désir du gouvernement de le rendre conforme au droit général. Ai-je raison de croire qu'à un moment donné, et certainement quelque part dans les dispositions relatives à la peine capitale, l'intention était très importante lorsque la peine capitale était en vigueur? A-t-on modifié ces dispositions et s'appliquaient-elles uniquement à la peine capitale?

**M. Mosley:** On peut être reconnu coupable de meurtre de toutes sortes de façons, dont certaines prévoient essentiellement ce qu'on appelle la règle du meurtre accompagné de crime en vertu de laquelle la simple perpétration d'un acte criminel spécifique prévu qui entraîne une mort suffit pour qu'il y ait meurtre. Le meurtre pur, si je puis m'exprimer ainsi, qui comporte l'intention de tuer, est une infraction d'intention spécifique. Il y a cependant le meurtre consécutif que l'on est appelé à commettre à cause des actes de quelqu'un avec qui l'on commet un crime ou avec qui on a entrepris des activités criminelles. La règle du meurtre accompagné de crime, qui s'applique même s'il n'y a aucune intention de tuer, prévoit que s'il y a une mort au cours de la perpétration d'une félonie—"félonie" est un ancien terme, mais c'est celui qu'on utilise dans ce contexte—c'est un meurtre.

Il y a ensuite bien sûr le meurtre qualifié, qui ne s'applique que dans des circonstances limitées, soit celle d'un assassinat planifié et délibéré, qui résulte de toute évidence d'une intention spécifique, et l'assassinat à contrat. Il y a ensuite l'assassinat d'un agent de police qui peut résulter ou non d'une

*[Text]*

ple, if a killing takes place during the commission of one of the enumerated crimes and the victim is a police officer, that automatically makes it first degree murder, whether or not there was the intent to kill that police officer. It varies. Within the scheme for murder it is possible to be convicted of murder, including first degree murder, without a specific intent.

**Senator Bosa:** I wonder if Mr. Mosley could elaborate on something we dealt with this afternoon. It concerns the credibility of the complainant. If I understood correctly, it was suggested that if a complainant does not lodge a complaint reasonably soon after a sexual assault has been committed the credibility of that person could be questioned, and I suppose that would hamper her case. Let us suppose the complainant is shocked by the experience and is debating whether she should go to the police station and make a formal complaint and then be subjected to answering all sort of questions, which may be very embarrassing to her; in addition to that, she may have been influenced by accounts she has read in the papers and think that by lodging a complaint like this her name may appear in the papers, and therefore her reputation as possibly a pure person would be damaged. She may dwell on this subject for some period of time and then come to the conclusion that her duty is to face the situation, regardless of the consequences, and go to the police station or tell someone about it. However, in the meantime several hours or a day may have elapsed.

**Senator Deschatelets:** Or weeks.

**Senator Bosa:** What happens to the credibility question in such a case? Would those circumstances be taken into account?

**Mr. Mosley:** That is a very difficult question to answer. I think you are quite correct in that the types of reactions to sexual assault are as infinite as the number of potential complainants. I have met complainants whose immediate reaction was one of anger; they were very angry and wanted to do something about it immediately. I have met complainants whose reaction was shock or shame. Shame is, paradoxically, quite common as the reaction of complainants who feel, somewhat strangely, that they are somehow to blame. It may have no bearing on the case at all, but that is a reaction we see.

In those circumstances, one of the problems now is that a complainant who does brood on it, who thinks about it and finally decides, "I have got to do my duty, because maybe he will go out and assault someone else," will on going to the police often find a reaction from the police themselves not to proceed with the case because of the delay. It is difficult for a complainant in those circumstances to persevere. The police will be saying, "Why didn't you come and tell us about it when it happened?" and so on. If that complainant does persevere, it should then be a simple matter of the complainant, on being asked in court why she delayed, giving the explanation and leaving it up to the trier of fact. As it stands now, the law is inflexible, because in those circumstances the court would have to arrive at a conclusion that there was no complaint at the first reasonable opportunity. The victim may have met people,

*[Traduction]*

intention spécifique. Par exemple, s'il y a mort durant la perpétration d'un des actes criminels prévus et si la victime est agent de police, il y a automatiquement meurtre qualifié, que le prévenu ait eu ou non l'intention de tuer l'agent de police. Cela varie. Un accusé peut être reconnu coupable de meurtre, y compris de meurtre qualifié, sans qu'il y ait intention spécifique.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Mosley pourrait peut-être préciser un point dont nous avons parlé cet après-midi. Je veux parler de la crédibilité du plaignant. Si j'ai bien compris, on a laissé entendre que si un plaignant ne porte pas plainte dans un délai raisonnable après une agression sexuelle, on pourrait douter de sa crédibilité et je suppose que cela pourrait nuire à son cas. Supposons que la plaignante est bouleversée par l'expérience et qu'elle n'a pas encore décidé si elle se rendra au poste de police et portera plainte officiellement, à la suite de quoi elle devra répondre à toutes sortes de questions, ce qui peut se révéler très embarrassant pour elle. En outre, elle a peut-être été influencée par des comptes rendus de presse et pense peut-être qu'en portant ainsi plainte, son nom paraîtra dans les journaux, ce qui pourrait détruire sa réputation de personne chaste. Elle peut réfléchir à la question durant quelque temps pour en venir à conclure qu'elle doit faire face à la situation, peu importent les conséquences, et se rendre au poste de police ou en parler à quelqu'un. Cependant, il a pu entretemps s'écouler plusieurs heures ou même une journée.

**Le sénateur Deschatelets:** Ou des semaines.

**Le sénateur Bosa:** Que devient la question de la crédibilité dans un tel cas? Tiendrait-on compte de ces circonstances?

**M. Mosley:** Il est très difficile de répondre à cette question. Vous avez tout à fait raison de dire que les genres de réaction aux agressions sexuelles sont aussi nombreuses que le nombre de plaignants éventuels. J'ai rencontré des plaignants qui ont réagi d'abord par la colère, qui étaient furieux et voulaient faire quelque chose sur le champ. J'ai rencontré des plaignants qui ont réagi par le choc ou la honte. Il est paradoxal de constater que la honte constitue une réaction très répandue chez les plaignants qui se sentent en quelque sorte à blâmer, ce qui est assez étrange. Cela peut n'avoir aucun rapport avec l'affaire, mais c'est une réaction que l'on rencontre.

Dans ce cas, un des problèmes actuels, c'est que la plaignante qui réfléchit à la question et qui finit par décider qu'elle doit faire son devoir parce que le coupable s'en prendra peut-être à quelqu'un d'autre, s'adressera à la police qui lui conseillera bien souvent de ne pas donner suite à l'affaire à cause du retard. Il est difficile pour une plaignante de persévérer dans de telles circonstances. La police lui demandera pourquoi elle n'est pas venue se plaindre lorsque l'incident s'est produit, et ainsi de suite. Si la plaignante persévère, il faudra alors lui simplifier les choses en lui permettant, lorsqu'on lui demande la raison du retard, de s'expliquer et de s'en remettre au jury. A l'heure actuelle, la loi est inflexible parce que dans de telles circonstances, la cour devrait conclure que la plainte n'a pas été déposée à la première occasion raisonnable. La victime a pu rencontrer des gens, des amis, des parents ou



[Text]

boyfriends, girlfriends, relatives, or whatever, and the inference is that if you meet someone to whom you would be likely to complain and you do not do so at the first reasonable opportunity, then on the doctrine of recent complaint the particulars of your complaint will exclude the reason why you delayed and the judge will be required to direct the jury to draw that adverse inference as to credibility.

It is quite unfair. In my view, it is one of the most unfair aspects of the law relating to sexual offences, and has resulted in what I can perhaps describe as legal gymnastics. We go to great lengths in order to persuade a court that a complaint was made at the first reasonable opportunity so that we can get the complaint in and we do not have an adverse direction to the jury. Some judges, recognizing that it is basically unfair, have also gone to extraordinary lengths in order to fit it within the notion of first reasonable opportunity.

I think it is a provision of the law that has fallen into disrepute and should be abandoned. Section 246.5 in the bill at page 9 will do that by simply abrogating the rules relating to evidence of recent complaint.

**Senator Bosa:** I do not know whether statistics are available, but since statistics are being kept by the law enforcement agencies it would be interesting to know how many complaints of this nature are made and not proceeded with because of the embarrassment the victim may feel at not being believed at the first stage of her complaint.

**Mr. Mosley:** I am sure those figures would be available in the literature that is being compiled by the rape crisis centres, for example. There is a considerable body of literature now on the entire subject of rape trials, particularly on the relationship between rape complainants and the authorities, either the police or the prosecution authorities.

Rape, as you may be aware, has perhaps the highest rate of unfounded cases in our criminal law. Unfounded means that the police make a decision not to proceed on the basis that the complaint is unsupported by the evidence. That has given rise to a great deal of criticism from the authors of this literature, and I think well-based criticism. It is judgmental on the part of the police; it does not give the complainant a day in court and is not applied in any other type of crime. If somebody walks into the police station and says, "I have been robbed," the police take note of the complaint and proceed on the basis that that person has been robbed. The rate of unfounded occurrences for robbery or other types of criminal offence is quite low compared with the rate for rape.

**Le sénateur Rousseau:** L'on a répondu en partie à la question que je désirais poser. Il y a cependant un facteur éducatif à considérer, non seulement un fait juridique. Il y a énormément d'éducation à faire dans ce domaine afin que les personnes puissent porter plainte le plus rapidement possible. Il y a de la gêne, il y a tout un tabou derrière cela. Ce n'est pas juridique, évidemment.

**M. Tassé:** Je suis d'accord avec les allégations du sénateur Rousseau. Je voudrais ajouter qu'au niveau de la police, comme M. Mosley l'a souligné tout à l'heure, il faut parler de

[Traduction]

d'autres personnes et l'on suppose que lorsqu'on rencontre quelqu'un à qui l'on aurait des chances de se plaindre et qu'on ne le fait pas à la première occasion raisonnable, les détails de la plainte excluront alors les motifs du retard, à cause du concept de la plainte spontanée, et le juge devra ordonner au jury de tirer des conclusions négatives quant à la crédibilité.

C'est très injuste. J'estime qu'il s'agit là d'un des aspects les plus injustes de la loi au sujet des infractions sexuelles, ce qui a donné naissance à ce que je pourrais peut-être appeler la gymnastique légale. On fait des efforts considérables pour persuader la cour qu'une plainte a été déposée à la première occasion raisonnable afin que celle-ci soit recevable et que le juge ne donne pas d'instructions négatives au jury. Reconnaisant que c'est essentiellement injuste, certains juges ont aussi fait des efforts considérables pour élargir l'application du concept de la première occasion raisonnable.

Je crois que cette disposition de la loi est tombée en discrédit et qu'il faudrait l'abandonner. L'article 246.5 à la page 9 du projet de loi aura cet effet en abolissant simplement les règles de la preuve qui concernent la plainte spontanée.

**Le sénateur Bosa:** Je ne sais pas s'il existe des statistiques, mais comme les organismes d'application de la loi en tiennent, il serait intéressant de savoir à combien de plaintes de ce genre on ne donne pas suite à cause de l'embarras que la victime peut ressentir et n'étant pas crue au premier stade de sa plainte.

**M. Mosley:** Je suis persuadé que ces chiffres seraient disponibles dans la documentation compilée par les centres viol-seccours, par exemple. Il existe présentement une volumineuse documentation sur toute la question des procès pour viol, et en particulier sur les relations entre les plaignants et les autorités, qu'il s'agisse de la police ou des services du procureur.

Comme vous le savez peut-être, le viol est peut-être le crime qui entraîne le taux le plus élevé de poursuites non fondées dans notre droit criminel. Je veux dire par là que la police décide de ne pas procéder parce que les preuves n'appuient pas la plainte, ce qui a donné lieu à de nombreuses critiques à mon avis bien fondées de la part des auteurs de ces documents. La police pose un jugement, elle ne permet pas au plaignant de s'exprimer, ce qui ne se produit dans aucun autre genre de crime. Si quelqu'un arrive au poste de police pour se plaindre de vol, la police prend note de la plainte et part du point de vue que le plaignant a été victime de vol. Les cas non fondés de vol ou d'autres genres de délits criminels sont peu nombreux comparativement à ce qui se passe dans les cas de viol.

**Senator Rousseau:** My question has been partly answered. There is however an education factor, and not only legal facts, to consider. There is a lot of education to be done in this area so that complainants may lodge a complaint as soon as possible. Shame and considerable taboos surround the whole matter. Of course, there is nothing legal in that.

**Mr. Tassé:** I agree completely with Senator Rousseau. I might add that as far as police are concerned, as Mr. Mosley pointed out a few moments ago, the way victims are treated



[Text]

la façon dont les victimes sont traitées lorsqu'elles viennent se plaindre. Il y a même des corps policiers où l'on a entraîné des femmes à effectuer ce travail plutôt que des hommes. C'est un élément qui a tendance à favoriser un meilleur contact personnel avec la victime, qui est dans tous ses états et qui passe une période très difficile. Vous avez raison de dire que ce n'est pas la loi elle-même qui va changer les choses. La loi va peut-être aider à changer cette situation. Je crois qu'au niveau du programme actuel, il est assez important qu'il y ait des changements.

**Le sénateur Rousseau:** Les centres de viol ont fait beaucoup dans ce domaine, mais il y a encore beaucoup à faire.

**The Acting Chairman:** I think that is particularly true when you realize that all section 246(5) does is to remove the presumptions, remove the old rules. It has not changed the attitudes of the trier of fact. If the jury or the judge still think that the recent complaint is an important element it will still affect the credibility of the complainant unless the educational job is done as well.

**Senator Neiman:** Mr. Mosley has told us that one of the thrusts of the legislation is to make the application of these sections with respect to sexual assault and the law that will be applicable conform as much as possible to the ordinary rules of evidence and so on of assault, and other sections of the code. Therefore, I am a little curious as to the reason for making the punishment different. For instance, for aggravated assault the maximum punishment is fourteen years, and for aggravated sexual assault it is life. What is the rationale? Was this due to pressure of women's groups? I am not sure if this was in Bill C-53. Was that changed? Why do we have a difference in maximum penalty.

**Mr. Tassé:** You are right in noting that there are three assault sections and in parallel there are three sexual assault sections. There is always a differential in the penalty provided for that makes the offence of sexual assault more serious. If an assault is committed and in addition sex is involved, that woman—although here it is neutral—the victim should be better protected; it is more offensive to society that women should be the victims of assault and sexually assaulted. When they are sexually assaulted the court should be given the power to impose an increased penalty. It does not mean that in all these cases the maximum penalty will be imposed. However, if sex is involved in an assault, then it should be possible for the court to say, "Given the circumstances of this case, the legislature has provided that I can impose a penalty that is greater than that in a case of simple assault."

**Senator Neiman:** I am curious. Was there no comment for or against this from the witnesses? It seems to me this goes against the idea of uniform treatment of the sexes.

**Mr. Tassé:** It provides for uniform treatment of the sexes, but it does provide for the penalty being greater if sex is involved. If there is no sex involved, if there is a street fight and there is an assault, appropriate penalties are provided for, which in the case of aggravated assault can be as much as fourteen years. If sex is involved, I can see the rationale for a

[Traduction]

when they lodge a complaint must be dealt with. There are even police departments where women have been trained for that work instead of men. That is an element which tends to favor better personal contacts with the victim who is quite shocked and who goes through a very difficult period. You are quite right to say that the law in itself will not change the situation, though it might help. In my opinion, at the level of the present program, it is quite important that changes be made.

**Senator Rousseau:** Rape crisis centres have done a lot in this area, but there is a lot more to be done yet.

**Le président suppléant:** C'est particulièrement vrai lorsqu'on se rend compte que l'article 246(5) abolit uniquement les présomptions et les vieilles règles. Il n'a pas modifié les attitudes du jury. Si celui-ci ou le juge pensent quand même que la plainte spontanée constitue un élément important, cela affectera de toute façon la crédibilité du plaignant si l'on n'assure pas aussi l'éducation.

**Le sénateur Neiman:** M. Mosley nous a dit que l'un des buts de la mesure législative est de conformer le plus possible l'application des articles concernant l'agression sexuelle et la loi qui sera applicable aux règles ordinaires de la preuve concernant l'agression, et à d'autres articles du code. Je me demande donc pourquoi les peines diffèrent. Par exemple, en cas de voies de fait graves, la peine maximale est de 14 ans. Dans les cas d'agression sexuelle grave, c'est l'emprisonnement à perpétuité. Quelle en est la raison? Est-ce dû aux pressions exercées par les groupes de femmes? Je ne suis pas certaine que c'était prévu dans le projet de loi C-53. A-t-on modifié ces dispositions? Pourquoi les peines maximales diffèrent-elles?

**M. Tassé:** Vous avez raison de dire qu'il y a trois articles relatifs aux voies de fait et trois autres articles parallèles qui concernent les agressions sexuelles. Il y a toujours une différence dans les peines prévues, car l'agression sexuelle est plus grave. S'il y a infraction de voies de fait qui sont en outre de nature sexuelle, la femme—même si l'on emploie ici le genre neutre—la victime devrait être mieux protégée. Il est plus offensant pour la société que les femmes soient victimes de voies de fait et d'agression sexuelle. En cas d'agression sexuelle, la cour devrait avoir le pouvoir d'imposer des peines plus sévères. Cela ne veut pas dire que la peine maximale sera imposée dans tous les cas. Cependant, en cas d'agression sexuelle, la cour devrait alors pouvoir dire: «Vu les circonstances de l'affaire, la loi me permet d'imposer une peine plus sévère qu'en cas de voies de fait simples.»

**Le sénateur Neiman:** Je suis curieuse. Les témoins ont-ils eu des observations pour ou contre cela? Il me semble que cela va à l'encontre du principe du traitement uniforme des deux sexes.

**M. Tassé:** La loi prévoit le traitement uniforme des deux sexes, mais elle prévoit aussi une peine plus sévère pour les infractions de nature sexuelle. Lorsque l'infraction n'est pas de nature sexuelle, s'il y a par exemple une bataille de rue et infraction de voies de fait, on a prévu des peines appropriées qui, dans le cas des voies de fait graves, peuvent atteindre 14

[Text]

differential, for the provision of a greater penalty. Usually what we are talking about is, in effect, the fact that the victims are less able to defend themselves against aggression than the victims in other kinds of assaults. In other words, sexual assaults of that kind are more abhorrent to society.

**The Acting Chairman:** It is an interesting concept on an interesting point, and it seems to me that it would be possible to make the other argument.

**Senator Bosa:** In the last two or three years police chiefs have been making strong representations to Parliament to amend the Criminal Code so as to define what soliciting is. At the moment I believe it is described as "pressing and persistent." Before a prostitute can be arrested the police have to be able to determine that the soliciting was both pressing and persistent. Let us turn matters around for the moment. When deciding whether a complaint is valid, where does the "pressing and persistent" feature come in? Assume there is no physical violence; assume there is no assault, but there is evidence of pressing and persistent conduct and the alleged victim gave in, although there is no evidence of any force being used in achieving the aim of the assailant. Is that difficult to define in the bill? Is it difficult to prove?

**Mr. Mosley:** I think perhaps there are two ideas there. One is with reference to "pressing and persistent" in the context of soliciting under the prostitution section. The origin of that definition simply arises from the grammatical definition of "soliciting" as meaning pressing and persistent conduct. In terms of sexual assault, the merest infliction of force upon another person, or indeed the threat to inflict force, constitutes in law an assault. There is no need for any pressing and persistent conduct with reference to an assault. I am not sure if that answers the question.

**Senator Neiman:** Would it come within the definition of subsection 3 of section 244 on page 7? In fact, it would not be so much pressing as persistent. Would it simply have to conform to one of the subsections?

**Mr. Mosley:** The definition that applies directly is section 244(1) on page 6, line 27:

A person commits an assault when

(a) without the consent of another person, he applies force intentionally to that other person, directly or indirectly.

The application of force there means the slightest degree of force. The touching of another person may be an assault. In fact, if you threaten to apply force to another person you come under paragraph (b). There need not be any actual physical conduct. I do not think there is really any room for the notion of "pressing and persistent". It simply does not apply in this context. The degree of force required is really immaterial, and the degree of force to overcome resistance, for example, is really immaterial. The touching or the threatening to touch a complainant in the circumstances of a sexual activity is by definition, if that touching is non-consensual, an assault.

[Traduction]

ans. Lorsque les infractions sont de nature sexuelle, je comprends que l'on ait prévu une peine différente et plus sévère. On pense habituellement au fait que les victimes sont moins capables de se défendre contre ce genre d'agression que les victimes d'autres genres de voies de fait. Autrement dit, la société abhorre davantage les agressions sexuelles de ce genre.

**Le président suppléant:** Il s'agit là d'un concept intéressant sur un point intéressant, et il me semble qu'il serait possible de défendre l'autre argument.

**Le sénateur Bosa:** Au cours des deux ou trois dernières années, les chefs de police ont demandé énergiquement au Parlement de modifier le Code criminel pour définir le racolage. A l'heure actuelle, je crois que l'on parle de racolage pressant et persistant. Avant de pouvoir arrêter une prostituée, la police doit pouvoir établir que le racolage était à la fois pressant et persistant. Renversons la situation un instant. Lorsqu'on décide si une plainte est valide, où l'aspect «pressant et persistant» intervient-il? Supposons qu'il n'y ait pas de violence physique ni de voies de fait, mais qu'il y a des preuves de conduite pressante et persistante à laquelle la prétendue victime a cédé, même si rien ne prouve que l'assaillant a eu recours à la force pour atteindre son but. Est-ce difficile à définir dans le projet de loi? Est-ce difficile à prouver?

**M. Mosley:** Je pense que vous exprimez peut-être deux idées ici. L'une a trait au comportement «pressant et persistant» dans le contexte du racolage prévu à l'article relatif à la prostitution. Cette définition provient simplement de la définition grammaticale de «racolage» qui veut dire conduite pressante et persistante. En ce qui concerne l'agression sexuelle, la plus simple infliction de force sur une autre personne, ou en fait la menace d'emploi de la force, constitue des voies de fait devant la loi. La conduite pressante et persistante n'est pas nécessaire pour qu'il y ait voies de fait. Je ne suis pas sûr que cela réponde à votre question.

**Le sénateur Neiman:** Cela relèverait-il de la définition du paragraphe 3 de l'article 244, à la page 7? En fait, il ne s'agirait pas tant de conduite pressante que persistante. Faudrait-il que cela soit simplement conforme à l'un des paragraphes?

**M. Mosley:** La définition qui s'applique directement se trouve à l'article 244(1), page 6, ligne 27:

Commet des voies de fait, ou se livre à une attaque ou une agression, quiconque

a) d'une manière intentionnelle, emploie la force, directement ou indirectement, contre une autre personne sans son consentement.

L'emploi de la force désigne ici la force la plus légère. Le simple fait de toucher à une autre personne peut constituer des voies de fait. En fait, si l'on menace d'employer la force à l'égard d'une autre personne, l'alinéa b) s'applique. L'acte physique réel n'est pas nécessaire. Je ne crois pas qu'il y ait vraiment place pour le concept du comportement «pressant et persistant». Cela ne s'applique simplement pas dans ce contexte. Le degré de force requis n'a en réalité aucune importance, tout comme le degré de force requis pour surmonter une résistance, par exemple. Le fait de toucher ou de menacer de toucher un plaignant dans un contexte d'activité sexuelle cons-



[Text]

**The Acting Chairman:** So consent or no consent is really what the question turns on.

**Mr. Mosley:** That is right.

**The Acting Chairman:** If there is no consent it does not matter how little force is used.

**Mr. Mosley:** That is right. It does not require any degree of violence.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I think it was a very vague definition, but I accept the answer.

**The Acting Chairman:** You mean your definition as opposed to Mr. Mosley's?

Senator Neiman, do you have any further questions?

**Senator Neiman:** Not for the moment, Mr. Chairman. Perhaps when I have had an opportunity to study this further I will, but I am more than satisfied with what we have heard this evening. I understand that perhaps we will have further meetings, and at that time I may have further questions.

**The Acting Chairman:** Yes.

In that case, if there are no further questions, I think we should adjourn until we have a better idea as to the progress of the bill. As I mentioned earlier, there is still some question as to the progress of the bill in the other place. So, it is a little uncertain as to whether or not we will be able to proceed any further with this measure before we adjourn for the summer recess.

The thought was that we would meet again tomorrow afternoon at 3.15 on the basis that we would have a clearer idea as to what is likely to happen to the bill in the other place at 2 o'clock tomorrow afternoon. If that is acceptable to the members of the committee, I think we should adjourn, but before doing so I should like to thank Mr. Tassé and Mr. Mosley for the moment and tell them that we will expect to see them tomorrow afternoon.

The committee adjourned.

Wednesday, August 4, 1982

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-127, to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Joan Neiman (Acting Chairman)** in the Chair.

Honorable senators, I would like to thank Senator Stanbury for chairing the two meetings we have already held on the subject matter of Bill C-53, which has now been succeeded by Bill C-127. I think we had two very helpful meetings yesterday, and Mr. Tassé and Mr. Mosley, who are here from the Department of Justice, gave us very thorough and helpful answers to the question we put to them last night. I do not

[Traduction]

titue par définition un acte de voies de fait si le toucher est non consensuel.

**Le président suppléant:** En fait, tout tourne autour du consentement.

**M. Mosley:** En effet.

**Le président suppléant:** S'il n'y a pas consentement, le peu de force que l'on emploie n'a aucune importance.

**M. Mosley:** En effet. Cela ne nécessite aucun degré de violence.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, cette définition est très vague, mais j'accepte la réponse.

**Le président suppléant:** Voulez-vous dire votre définition par rapport à celle de M. Mosley?

Sénateur Neiman, avez-vous d'autres questions?

**Le sénateur Neiman:** Pas pour le moment, monsieur le président. J'en aurai peut-être lorsque j'aurai la chance d'étudier davantage le projet de loi, mais je suis plus que satisfaite de ce que nous avons entendu ce soir. Je crois savoir que nous aurons d'autres réunions et j'aurai peut-être d'autres questions à ce moment-là.

**Le président suppléant:** En effet.

Dans ce cas, s'il n'y a pas d'autre question, nous devrions ajourner nos travaux jusqu'à ce que nous ayons une meilleure idée du progrès du projet de loi. Comme je l'ai dit plus tôt, rien n'est encore définitif quant au progrès du projet de loi à l'autre endroit. Nous ne sommes donc pas encore certains de pouvoir aller plus loin avec cette mesure avant l'ajournement d'été.

Nous pourrions peut-être siéger de nouveau demain après-midi à 15 h 15, car nous aurons peut-être une meilleure idée du sort du projet de loi à l'autre endroit à 14 heures demain après-midi. Si les membres du comité sont d'accord, je crois que nous devrions ajourner. Auparavant, j'aimerais cependant remercier MM. Tassé et Mosley pour le moment et leur dire que nous les attendons demain après-midi.

La séance est levée.

Le mercredi 4 août 1982

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-127, Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Joan Neiman (président suppléant)** occupe le fauteuil.

Honorables sénateurs, je veux remercier le sénateur Stanbury d'avoir présidé les deux réunions que nous avons déjà eues sur la teneur du projet de loi C-53, auquel a succédé le projet de loi C-127. Je pense que nous avons tenu hier des séances très profitables et MM. Tassé et Mosley, du ministère de la Justice nous ont donné des réponses précises et utiles à la question que nous leur avons posée hier soir. Je ne pense pas



[Text]

think they have to stay for the balance of our meeting, but Mr. Tassé has offered to give us a little information on some other brief amendments that are being made to the then unnumbered bill we studied yesterday in conjunction with Bill C-53.

When we were going through the bill it was brought to our attention that there were a couple of areas that could be included in the bill then being contemplated. Those amendments are going to be introduced, and passed hopefully today. Perhaps Mr. Tassé would refer to those amendments briefly so that they can be put on the record. The record of our meeting will be sent to all members of the committee so they can study the amendments during the interval that we are not here.

**Mr. Roger Tassé, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General, Department of Justice:** Madam Chairman, with your permission, I would ask Mr. Mosley to indicate the four areas that have been under discussion between the representatives of the three parties in the other place that might lead to amendments. We thought that if we were to indicate these areas to you now it might, if they are accepted, accelerate your consideration and help you when you get the bill later on, possibly today.

**Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** Madam Chairman, the first area under consideration deals with the multiple assailants provision, found in section 246.1 of the proposed bill at the bottom of page 8. The proposal is to move that idea out of the first-level offence of sexual assault and add it to the middle level of sexual assault, which is found in section 246.2, on page 9. The idea would be that the gang rape type of situation would be a further aggravating factor, raising the maximum penalty available to fourteen years, as one of the series of alternative aggravating factors found in section 246.2.

**Mr. Tassé:** Perhaps I could add that this is done mainly for what I would call technical reasons. In effect, what we have in Section 246.1 is that when there is gang rape and it is found that the accused was not alone, that he was one of a number of persons, that accused can be sentenced, not to ten years but to fourteen years imprisonment.

**Senator Bosa:** What is the existing provision?

**Mr. Tassé:** Under section 246.1, the judge, when there is gang rape, can impose a sentence on the accused up to fourteen years imprisonment.

**Senator Bosa:** But what was it before?

**Senator Asselin:** A life sentence?

**The Acting Chairman:** It was ten years.

**Mr. Tassé:** It is ten years if he is alone. Section 246.1 (2) says that if he was one of a number the judge can impose up to fourteen years imprisonment. The maximum, which is ten years if he is alone, is increased to fourteen years if there is more than one involved.

**Senator Asselin:** How do you quantify the number? More than two?

[Traduction]

qu'il soit nécessaire pour eux de rester jusqu'à la fin de notre réunion, mais M. Tassé a offert de nous donner quelques précisions sur certains autres amendements au projet de loi (qui ne portait pas de numéro à ce moment-là) que nous avons étudié hier conjointement avec le projet de loi C-53.

Au cours de notre étude, on nous a fait remarquer qu'il existait deux ou trois points qui pourraient faire partie du projet de loi. Ces amendements seront présentés et, on l'espère, adoptés aujourd'hui. M. Tassé pourrait-il nous en parler brièvement pour qu'on en prenne acte au procès-verbal. Nos délibérations seront communiquées à tous les membres du Comité afin qu'ils puissent étudier les amendements pendant l'intersession.

**M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général, ministère de la Justice:** Avec votre permission, madame le président, je demanderais à M. Mosley d'indiquer les quatre points qui ont fait l'objet de discussions entre les représentants des trois partis à l'autre endroit et qui peuvent conduire à des amendements. Nous avons pensé que si nous vous indiquions ces points dès maintenant, cela pourrait, s'ils sont acceptés, accélérer votre étude et vous aider lorsque, plus tard, vous aurez le projet de loi devant vous, aujourd'hui peut-être.

**M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications aux lois pénales, ministère de la Justice:** Madame le président, le premier point à l'étude traite de la disposition concernant la complicité, qu'on trouve à l'article 246.1 du projet de loi, au bas de la page 8. L'idée consiste à aggraver d'un cran l'infraction commise par plusieurs agresseurs (article 246.1) et l'ajouter aux dispositions sur l'agression sexuelle dont fait état l'article 246.2, page 9. Le fait qu'il y ait eu viol collectif serait une circonstance aggravante et augmenterait la peine maximale à quatorze ans, à l'instar des différents cas prévus à l'article 246.2.

**M. Tassé:** Je pourrais peut-être ajouter que nous avons choisi cette solution pour ce que j'appellerais des raisons techniques. En effet, l'article 246.1 prévoit que lorsqu'il y a viol collectif et que l'on découvre que l'accusé n'était pas seul, mais qu'il faisait partie d'un groupe, il peut être condamné non à dix ans d'emprisonnement, mais à quatorze ans.

**Le sénateur Bosa:** Quelle est la disposition actuelle?

**M. Tassé:** Aux termes de l'article 246.1, le juge, en cas de viol collectif, peut imposer une peine de quatorze ans d'emprisonnement.

**Le sénateur Bosa:** Quelle était la peine auparavant?

**Le sénateur Asselin:** Une condamnation à perpétuité?

**Le président suppléant:** La peine était de dix ans.

**M. Tassé:** Elle est maintenant de dix ans si l'inculpé a agi seul. Le paragraphe 246.1 (2) déclare que si l'accusé a agi avec la complicité d'une autre personne, le juge peut imposer un emprisonnement de quatorze ans. Le maximum, qui est de dix ans s'il est seul, est porté à quatorze ans s'il a complice.

**Le sénateur Asselin:** Comment en fixez-vous le nombre? A plus de deux?

[Text]

**Mr. Tassé:** More than one. If there is another person involved with him then he is acting in concert with that other one.

**Senator Asselin:** It is a gang?

**Mr. Tassé:** There was some objection to this section, and what is being proposed is that, instead of allowing the judge the possibility of increasing the maximum of fourteen years, when there are multiple assailants it will be a factor that will come into play in respect of the second level of offences, which calls for fourteen years, and it will be an element of the offence. I think we can say it is really a technical change that we are talking about. In both cases it would be a maximum of fourteen years' imprisonment.

**Mr. Mosley:** There is really no difference in effect. It is simply procedure. It is moved from one type of procedure to another.

The second area under consideration is found in section 246.6(1)(c), on page 10. You may recall I indicated that that was one of the areas of controversy between the parties. The proposal is to tighten up the wording to ensure that the sexual activity concerned takes place on the same occasion as that which is before the court. That would cover the situation the Minister of Justice referred to, where two or more persons have sexual activity with the complainant but only one person is actually charged. That would permit the accused to bring in evidence of the activity with the other persons on the same occasion, but it would not permit any further inquiry into the prior sexual activity of the complainant. This was a major concern of the opposition parties.

The third amendment would be a new section added on page 11, a new section 246.8. This provision would lay down a principle in the code about what is known as spousal immunity, to make it absolutely clear that husbands and wives can charge each other with one of the sexual assault offences. That was a controversial proposal. It was put forward initially in the committee on the basis that the common law rule would be abrogated. There is no common law rule, in effect, because what we are talking about here is an assault, not the act of rape or sexual intercourse. What has been proposed as a compromise is, in effect, simply a statement of principle that this is a case for sexual assault that can be charged against husband and wife.

**The Acting Chairman:** Are you dealing with section 246.7?

**Mr. Mosley:** That should have been the third amendment but it will be my fourth. The word "sexual" will be added before the word "reputation" at line 10 in section 246.7. The idea there is that if the complainant has within the community a general reputation for dishonesty, then that should be introduced to challenge the complainant's credibility. The intent of this provision was to prevent the type of evidence of reputation for an unchaste character, which has been the cause of much concern.

**Senator Bosa:** In other words, that the complainant was a prostitute?

**Mr. Mosley:** Right. Under the existing law evidence of character, aside from character for honesty, is not relevant,

[Traduction]

**M. Tassé:** A plus d'un seul. Il suffit qu'il y ait une autre personne. Si une autre personne est impliquée en même temps que l'accusé, il y a complicité.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce un groupe?

**M. Tassé:** On s'est un peu opposé à cet article; ce qu'on se propose de faire c'est, au lieu de laisser au juge la faculté d'augmenter la peine maximum jusqu'à quatorze ans, en cas de complicité, ce facteur entrera en jeu au deuxième niveau d'infractions, pour lequel l'accusé est passible de quatorze ans, et ce sera un élément de l'infraction. On peut dire qu'il s'agit simplement d'un changement d'ordre technique. Dans les deux cas, l'accusé serait passible d'un emprisonnement maximum de quatorze ans.

**M. Mosley:** Il n'y a vraiment aucune différence en fait. C'est simplement une question de procédure. C'est un simple changement de procédure.

Le second point à l'étude se trouve à l'alinéa 246.6 (1) c) à la page 10. J'ai mentionné, vous vous souvenez peut-être, que cet alinéa avait fait l'objet de controverse entre les partis. On propose de renforcer le libellé pour s'assurer que la conduite sexuelle concernée a lieu à la même occasion qui est à l'origine de l'accusation. Cela comprendra la situation à laquelle le ministre de la Justice a fait allusion, c'est-à-dire le cas où deux ou plusieurs personnes ont des rapports sexuels avec la partie plaignante alors qu'une seule est inculpée. Cela permettrait à l'accusé de prouver que l'activité a eu lieu avec les autres personnes à la même occasion, sans permettre une nouvelle enquête sur l'activité sexuelle préalable du plaignant, ce qui était une préoccupation majeure des partis de l'opposition.

La troisième modification consisterait à ajouter un nouvel article à la page 11, l'article 246.8. Cette disposition consacrerait dans le code le principe de l'immunité du conjoint, de manière qu'il soit absolument clair que mari et femme peuvent s'accuser l'un à l'autre d'agression sexuelle. C'était une proposition controversée. On a d'abord été avancé en comité, que la règle du droit anglais serait ainsi abrogée. Mais en fait, il n'y a pas de règle à cet égard dans le droit anglais, car nous parlons ici d'une agression et non pas de viol ou de relations sexuelles. En guise de compromis, on propose simplement une déclaration de principe voulant que mari et femme puissent s'accuser l'un l'autre d'agression sexuelle.

**Le président suppléant:** Parlez-vous de l'article 246.7?

**M. Mosley:** Cela aurait dû être le troisième amendement, mais ce sera le quatrième. Le mot «sexuelle» sera ajouté après le mot «réputation», à la ligne 10 de l'article 246.7. L'idée est que si le plaignant passe aux yeux des siens pour malhonnête, cela doit être dit pour contester sa crédibilité. Cette disposition vise à faire échec au type de preuves concernant la conduite licencieuse, cause de beaucoup de préoccupation.

**Le sénateur Bosa:** Autrement dit, quand le plaignant s'est déjà prostitué?

**M. Mosley:** C'est exact. Aux termes de la loi actuelle, les preuves de conduite, outre l'intégrité, ne sont pas applicables



[Text]

nor admissible. The only type of character evidence that can be introduced on any other criminal charge is that going to dishonesty. This would simply leave that open and give the accused the opportunity to lead that evidence.

**Senator Nurgitz:** Gen credibility.

**Mr. Mosley:** Exactly, that is right.

**Senator Deschatelets:** I would hope the same could also be done for the complainant. As you know, in past years the defence attorney was attacking the complainant and challenging her way of life and so on. I would hope that this section would apply to both with respect to admissibility for the purpose of challenging credibility.

**Mr. Mosley:** If the accused takes the witness stand his credibility is in issue and he may be cross-examined on his prior convictions, for example. In certain circumstances he may be cross-examined as to his general reputation for honesty if he puts his reputation in issue, and perhaps if he puts the complainant's reputation in issue. I think that is an area for the general principles of law, and it does not really cause any great difficulty in relation to sexual offences. I know it is a matter that is under study in the fundamental review of the criminal law.

**The Acting Chairman:** Mr. Tassé and Mr. Mosley, I want to thank you very much indeed for appearing on these three occasions. Your evidence will be very helpful to the deliberations of the committee, and will certainly shorten the work we have to look forward to in October. We would like to think we can call on you at that time, when we set up the meetings.

**Mr. Tassé:** Certainly. Thank you, Madam Chairman.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

ni recevables. Le seul type de preuves de conduite pouvant être présenté à l'égard de toute autre accusation criminelle concerne l'intégrité. Ici, on permettrait simplement à l'accusé de pouvoir déposer ce type de preuves.

**Le sénateur Nurgitz:** Concernant la crédibilité générale.

**M. Mosley:** C'est exact.

**Le sénateur Deschatelets:** J'espère qu'il pourrait en être de même pour le plaignant. Comme vous le savez, il était d'usage que l'avocat de la défense attaque le plaignant et fasse état de son mode de vie, etc. J'espère que cet article s'appliquera aux deux en ce qui concerne l'admissibilité, pour contester la crédibilité.

**M. Mosley:** Si l'accusé témoigne, sa crédibilité est en jeu et il peut être contre-interrogé au sujet de condamnations antérieures, par exemple. Dans certains cas, il peut être contre-interrogé sur son intégrité s'il met sa réputation en jeu ou celle du plaignant. Je pense qu'à ce domaine s'applique les principes généraux du droit et qu'il n'y a pas vraiment de grand problème en matière d'infractions sexuelles. Je sais que c'est une question à l'étude dans le cadre de la révision du droit pénal.

**Le président suppléant:** M. Tassé et M. Mosley, je tiens à vous remercier beaucoup d'avoir comparu à ces trois occasions. Votre contribution sera très utile aux délibérations du Comité et permettra certainement de réduire le travail qui nous attend en octobre. Pouvons-nous espérer pouvoir vous rappeler à cette époque, quand nous établirons notre calendrier.

**M. Tassé:** Certainement. Merci, madame le président.

La séance se poursuit à huis clos.









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Justice:*

Mr. Roger Tassé, Deputy Minister and Deputy Attorney  
Gen

Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and  
Criminal Law Amendments Section.

### *Du ministère de la Justice:*

M. Roger Tassé, sous-ministre de la Justice et sous-procu-  
reur du Canada;

M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, Section de  
l'élaboration de la politique et des modifications au droit  
pénal.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 13, 1982

Le mercredi 13 octobre 1982

Issue No. 26

Fascicule n° 26

**First proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-201, "An Act to amend the  
Holidays Act"

La teneur du projet de loi C-201, «Loi modifiant la Loi  
établissant des jours fériés»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDERS OF REFERENCE

Extracts from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, August 4, 1982:

“With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the Order adopted by the Senate earlier this day was modified to read as follows:—

That notwithstanding any Rule of the Senate, the following Bills be disposed of as follows:—

....

That if the Bill C-201, intituled: “An Act to amend the Holidays Act” or the subject-matter thereof is committed to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, it be an instruction of this House that the Bill or the subject-matter thereof be reported back to the Senate on Monday, 25th October, 1982, and that not later than ten o'clock p.m. on that day, any proceedings before the Senate shall be interrupted and all questions necessary to dispose of all remaining stages of the said Bill shall be put forthwith without further debate or amendment.”

AND

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bird, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., for the second reading of the Bill C-201, intituled: “An Act to amend the Holidays Act”.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Murray moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report, pursuant to the Order adopted by the Senate earlier this day.

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.”

## ORDRES DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 août 1982:

«Avec la permission du Sénat, conformément à l'article 23 du Règlement, l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour est modifié et se lit comme suit:

Que, nonobstant toute disposition du Règlement du Sénat, il soit disposé comme suit des bills visés ci-dessus:

....

Que, si le Bill C-201, intitulé: «Loi modifiant la Loi établissant des jours fériés» ou la teneur du bill sont confiés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le Sénat charge le Comité de faire rapport du bill au Sénat ou de sa teneur le lundi 25 octobre 1982 et qu'au plus tard à dix heures du soir ce jour-là les délibérations du Sénat soient interrompues et toutes les questions nécessaires pour disposer du reste des étapes dudit bill soient aussitôt mises aux voix sans autre débat ni amendement.»

ET

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bird, appuyée par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-201, intitulé: «Loi modifiant la Loi établissant des jours fériés».

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Murray propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport, en conformité de l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour.

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 13, 1982  
(43)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Goldenberg, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Croll, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Olson, Rizzuto, Rousseau, Smith, Tremblay and Walker. (24)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Bell, Bird, Cook and Petten.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Honourable Senator Goldenberg, who is retiring from the Senate on October 20 next, resigned as Committee Chairman. The Clerk of the Committee presided over the election of a new chairman.

The Honourable Senator Frith moved that the Honourable Senator Neiman be appointed Chairman of the Committee.

And the question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared that Senator Neiman was duly elected Chairman of the Committee.

*Witnesses:*

*From the Royal Commonwealth Society:*

Major General B. J. Legge, Chairman;  
Mrs. Laura Sabia;  
Honourable Eugene Forsey.

The Committee proceeded to consider the following Orders of Reference adopted by the Senate on Wednesday, August 4, 1982:

"With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the Order adopted by the Senate earlier this day was modified to read as follows:

That notwithstanding any Rule of the Senate, the following Bills be disposed of as follows:

That if the Bill C-201, intituled: "An Act to amend the Holidays Act" or the subject-matter thereof is committed to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, it be an instruction of this House that the Bill or the subject-matter thereof be reported back to the Senate on Monday, 25th October, 1982, and that not later than ten o'clock p.m. on that day, any proceedings before the Senate shall be interrupted and all questions necessary to dispose of all remaining stages of the said Bill shall be put forthwith without further debate or amendment."

AND

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Bird, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C.,

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 13 OCTOBRE 1982  
(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Goldenberg (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Croll, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Olson, Rizzuto, Rousseau, Smith, Tremblay et Walker. (24)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Bell, Bird, Cook et Petten.

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

L'honorable sénateur Goldenberg, qui prend sa retraite du Sénat le 20 octobre prochain démissionne du poste de président du Comité. Le greffier du Comité préside l'élection du nouveau président.

L'honorable sénateur Frith, propose que l'honorable sénateur Neiman soit nommée présidente du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare l'honorable sénateur Neiman dûment élue présidente du Comité.

*Témoins:*

*De la Royal Commonwealth Society:*

major-général B. J. Legge, président;  
M<sup>me</sup> Laura Sabia;  
l'honorable Eugene Forsey.

Le Comité entreprend l'étude des Ordres de renvoi suivants, adoptés par le Sénat le mercredi 4 août 1982:

«Avec la permission du Sénat, conformément à l'article 23 du Règlement, l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour est modifié et se lit comme suit:

Que, notwithstanding toute disposition du Règlement du Sénat, il soit disposé comme suit des bills visés ci-dessus:

Que, si le Bill C-201, intitulé: «Loi modifiant la Loi établissant des jours fériés» ou la teneur du bill sont confiés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le Sénat charge le Comité de faire rapport du bill au Sénat ou de sa teneur le lundi 25 octobre 1982 et qu'au plus tard à dix heures du soir ce jour-là les délibérations du Sénat soient interrompues et toutes les questions nécessaires pour disposer du reste des étapes dudit bill soient aussitôt mises aux voix sans autre débat ni amendement».

ET

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Bird, appuyée par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., tendant à la deuxième

for the second reading of the Bill C-201, intituled: "An Act to amend the Holidays Act".

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Murray moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report, pursuant to the Order adopted by the Senate earlier this day.

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

The witnesses from the *Royal Commonwealth Society* made statements and answered questions.

At 1:20 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m.

#### AFTERNOON SITTING

(44)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 2:15 o'clock p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Smith and Tremblay. (19)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Bell, Bird, Petten and McIlraith.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee resumed consideration of the above-mentioned Orders of Reference.

*Witnesses:*

*From the Canadian Consultative Council on Multiculturalism:*

Mr. Lawrence Decore, National Chairman.

*From the Monarchist League of Canada:*

Mr. Garry Toffoli;

Mrs. Elinor Senior;

Mr. O'Neil Smith.

*From the Council of National Ethnocultural Organizations of Canada:*

Mr. Laureano Leone, President.

*From the IODE National Chapter of Canada:*

Mrs. W. R. Morrison, Chairman of the Special IODE Committee.

*From the Baptist Joint Committee on Public Life in Canada:*

Mr. Alvan Gamble.

lecture du Bill C-201, intitulé: «Loi modifiant la Loi établissant des jours fériés».

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Murray propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport, en conformité de l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour.

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

Les témoins de la *Royal Commonwealth Society* font des déclarations et répondent aux questions.

A 13 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(44)

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 15, sous la présidence du sénateur Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Nurgitz, Rizzuto, Smith et Tremblay. (19)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Bell, Bird, Petten et McIlraith.

*Aussi présent:* M<sup>e</sup> R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité reprend l'étude des ordres de renvoi ci-hauts mentionnés.

*Témoins:*

*Du Conseil consultatif canadien du Multiculturalisme:*

M. Lawrence Decore, président national.

*De la Monarchist League of Canada:*

M. Gary Toffoli;

M<sup>me</sup> Elinor Senior;

M. O'Neil Smith.

*Du Conseil des Organismes nationaux ethnoculturels du Canada:*

M. Laureano Leone, président.

*Du Chapitre national du Canada IODE:*

M<sup>me</sup> W. R. Morrison, présidente du Comité spécial de l'IODE.

*Du Baptist Joint Committee on Public Life in Canada:*

M. Alvan Gamble.

The witnesses made statements and answered questions.

*Appearing:* The Honourable Serge Joyal, M.P., Secretary of State.

The Minister made a statement and answered questions.

At 4:15 o'clock p.m., the Committee met *in camera*.

#### IN CAMERA MEETING

(45)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day *in camera* at 4:18 o'clock p.m., the Chairman, the Honourable Senator Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Smith and Tremblay. (19)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Bell.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee resumed consideration of the above-mentioned Orders of Reference.

The Committee proceeded to consider its report on Bill C-201.

At 4:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until Thursday, October 14, 1982 at 10:00 o'clock a.m.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*Comparaît ensuite:* L'honorable Serge Joyal, député, Secrétaire d'État.

Le Ministre fait des déclarations et répond aux questions.

A 16 h 15 le Comité se réunit à huis clos.

#### SÉANCE À HUIS CLOS

(45)

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 18 sous la présidence du sénateur Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Smith et Tremblay. (19)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Bell.

*Aussi présent:* M<sup>e</sup> R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité reprend l'étude des ordres de renvoi ci-haut mentionnés.

Le Comité entreprend l'étude de son rapport relatif au Projet de loi C-201.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 14 octobre 1982 à 10 h.

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 13, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to study the subject matter of Bill C-201, to amend the Holidays Act.

**Senator H. Carl Goldenberg (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before we commence the hearing there are one or two procedural matters which we have to dispose of. The first concerns myself, and the chairmanship of the committee. I have to face the facts of life, and the facts of life tell me that my term in the Senate expires next Wednesday. Accordingly, if I preside, I will not be in the position to present the reports of the committee to the Senate.

If these hearings do not terminate within two or three days but are continued into next week, I shall not be able to preside or attend after Tuesday. Accordingly, I propose to submit to you my resignation as chairman of the committee so that there will be continuity.

The person who is elected to succeed me will preside right through and present the reports of the committee to the Senate when it reconvenes on October 25th, which is the date set.

I hope honourable senators will agree with what I am suggesting. I think it is in the best interests of a proper study of the two bills before us and will avoid the possibility of the chairman having to be replaced midway.

Shall I take it that the committee agrees with what I propose to do now, that is submit my resignation?

**Senator Bosa:** No, no.

**The Chairman:** I don't want you to show unnecessary courtesy to me. I want you to consider the interests of the committee and the advisability of continuity in the study of these measures in the event that they are not disposed of in the next two or three days.

**Senator Asselin:** What would you prefer, yourself, sir?

**Senator Walker:** Yes, what would you prefer to do? We would like to have you as long as you can stay.

**The Chairman:** Thank you, Senator Walker. I appreciate that. I am inclined to feel, however, that it would be wiser for a chairman to take over who is more familiar with what has been going on. I was not involved in the arrangements which were made during the summer. While I am now aware of what was agreed to, there are others who are more familiar with the procedures agreed upon and to be followed in the next two or three days.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, first of all, all of us find it almost unbelievable that a youthful-looking man like you has reached the age of retirement.

**The Chairman:** From the Senate!

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 13 octobre 1982

[Traduction]

Le Comité du Sénat des Affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni aujourd'hui, à 11 heures du matin pour étudier la question du Bill C-201, loi modifiant la Loi établissant des jours fériés.

**Le sénateur H. Carl Goldenberg (président)** préside.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant d'ouvrir la séance, nous devrions régler deux questions de procédure. La première, la présidence de ce comité, me concerne. Je dois faire face aux réalités de ce monde et l'une d'entre elles est que mon mandat au Sénat prend fin mercredi prochain. Si je préside, je ne serai donc pas en mesure de présenter les rapports du comité au Sénat.

Si ces délibérations ne sont pas terminées d'ici deux ou trois jours et continuent la semaine prochaine, je ne pourrai plus les présider ni y participer après mardi. Je vous propose donc de donner ma démission des fonctions de président du comité, afin d'assurer la continuité des délibérations.

La personne qui sera élue pour me succéder pourra présider jusqu'à la fin des délibérations et présenter les rapports du comité au Sénat lorsque celui-ci se réunira à la date prévue, c'est-à-dire le 25 octobre.

J'espère que les honorables sénateurs sont d'accord avec ce que je propose. Je suis d'avis que c'est la manière la plus appropriée d'étudier ces deux projets de loi et d'éviter d'avoir à changer de président en plein milieu des délibérations.

Dois-je considérer que le comité est d'accord avec ce que je propose de faire maintenant, c'est-à-dire donner ma démission?

**Le sénateur Bosa:** Non, non.

**Le président:** Je ne veux pas que vous vous embarrassiez d'une courtoisie qui n'est pas nécessaire avec moi. Je veux simplement tenir compte des intérêts du comité et savoir s'il serait bon de continuer l'étude de ces mesures au cas où la question ne serait pas encore réglée dans les deux ou trois jours qui suivent.

**Le sénateur Asselin:** Que préféreriez-vous vous-même, Monsieur?

**Le sénateur Walker:** Oui, qu'aimeriez-vous mieux faire? Nous voudrions vous garder aussi longtemps que vous pouvez rester.

**Le président:** Merci, sénateur Walker. Je suis sensible à votre remarque. Je suis cependant quelque peu enclin à penser qu'il vaudrait mieux que je sois remplacé par un président qui soit, si possible, mieux informé de ce qui s'est passé. Je n'ai pas participé à l'établissement des accords de l'été dernier. D'autres sont plus au courant que moi des procédures qui ont été adoptées pour les deux ou trois jours qui viennent, même si je sais maintenant ce qui a été entendu.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, nous devons d'abord vous dire que vous nous paraissez à tous incroyablement jeune pour quelqu'un qui a atteint l'âge de la retraite.

**Le président:** Du Sénat!

**[Text]**

**Senator Buckwold:** But having given this some thought, I believe that it would be a wise decision on the part of the committee to appoint a new chairman so that we can have that continuity you spoke of.

I gather you will no longer be a member of the Senate as of next Wednesday. In such a case I think the alternatives are fairly limited.

Much as I regret to suggest that you should not be the chairman of this committee, which you have chaired so well for the last ten years, I would endorse the appointment of a new chairman.

**Senator Donahoe:** There is one limited alternative, Mr. Chairman. I would suggest that from the committee's point of view there is no reason whatsoever that you should retire as chairman on this occasion. The committee will function smoothly and the resulting report will represent accurately the views of the committee, because there is no one in the body of the committee who is more capable of presiding properly than yourself. We have had that demonstrated to us.

For that reason, from the point of view of the committee and the efficient working of the committee, I do not think there is any necessity for you to resign.

From your personal point of view, however, as a senator and as one about to retire, and to retire in these circumstances, where the committee is to make a decision which will be highly unpopular in certain quarters regardless of how the decision goes, you may run the risk of being vilified. I say that because, if there is a division in the country as some have told me, then, if you make a decision one way, you will be unpopular in one quarter, and, if you make the decision the other way, you will be unpopular in another quarter. Either way you will be equally unpopular.

In my section of the country you might be either vilified or eulogized as having resigned in sympathy with or in opposition to the decision taken by this committee. That is the risk which you as a person run.

If the efflux of time is to remove you before the report is made, I for one believe that in your own best interests it is desirable that you retire, but let it not be said that you do so for the benefit of the committee.

**The Chairman:** I assure you, Senator Donahoe, that I am not considering my own popularity. I assure you that after next Wednesday I have no intention of being a candidate for Parliament or for an elected Senate.

**Senator Lapointe:** Mr. Chairman, I agree entirely with Senator Buckwold's proposal.

**The Chairman:** I take it, then, that the committee agrees with my intention to retire. If you will just give me two or three minutes, I should like to say something because I was absent from the Senate when it adjourned and I will no longer be sitting in the Senate after next Wednesday.

Having been chairman of this committee for close to ten years, I just want to take this opportunity of extending my thanks to all members of the committee for their co-operation and help during that period. I can say in all honesty that the

**[Traduction]**

**Le sénateur Buckwold:** Après réflexion, je pense qu'il serait en effet sage que le comité décide de nommer un nouveau président afin d'assurer la continuité dont vous avez parlé.

J'en conclus qu'à partir de mercredi prochain, vous ne serez plus membre du Sénat, cela ne nous laisse pas grand choix.

Avec le regret de vous suggérer de ne plus être le président de ce comité que vous avez si bien dirigé pendant les dix dernières années, j'approuve la nomination d'un nouveau président.

**Le sénateur Donahoe:** Nous n'avons pas grand choix, monsieur le président. J'ajouterai que l'opinion du comité est qu'il n'est nullement nécessaire que vous vous démettiez de vos fonctions de président à cette occasion. Le comité fonctionnera tout aussi bien avec vous et son rapport, présenté par vous, reflètera fidèlement, même encore plus fidèlement que s'il était présenté par quelqu'un d'autre, les vues du comité car il n'y a personne en son sein qui pourrait le présider mieux que vous ne le faites. De cela, vous nous en avez donné des preuves.

Pour cette raison, compte tenu du point de vue du comité et de l'efficacité des travaux du comité, je ne pense pas qu'il soit nécessaire que vous nous donniez votre démission.

Mais de votre côté, à titre de sénateur, à titre de sénateur sur le point de prendre sa retraite, sur le point de prendre sa retraite dans de telles circonstances, de circonstances dans lesquelles le comité a à prendre une décision qui obtiendra un accueil très défavorable dans certains milieux, quelle que soit la manière dont on la prenne, vous courez le risque d'être calomnié. Je dis cela, car selon les dires de certains, le pays est divisé et si vous prenez une décision d'une manière vous aurez à faire face au désaccord d'un camp et si vous prenez une décision d'une autre manière, vous serez désapprouvé par l'autre camp. Quoique vous fassiez, vous serez toujours aussi impopulaire.

Dans la région d'où je viens, on pourrait soit vous calomnier, soit faire votre panégyrique pour avoir donné votre démission, que vous soyez d'accord ou opposé à la décision prise par ce comité. C'est le risque que vous, en tant que personne courez.

Si le destin veut que vous partiez avant que le rapport soit fait, je suis de ceux qui croient qu'il serait désirable, dans votre intérêt, que vous preniez votre retraite. Mais que l'on ne dise pas que cela est à l'avantage du comité.

**Le président:** Je vous assure, sénateur Donahoe, que je ne pense pas à ma propre popularité. Je vous assure que je n'ai pas l'intention après mercredi de me porter candidat au Parlement ou de me faire élire au Sénat.

**Le sénateur Lapointe:** Monsieur le président, je suis entièrement d'accord avec la proposition du sénateur Buckwold.

**Le président:** Je considère donc que le comité approuve mon intention de prendre ma retraite. Si vous vouliez m'accorder seulement deux ou trois minutes, j'aimerais vous faire part de quelque chose car je n'étais pas là lorsque le Sénat s'est ajourné et à partir de mercredi prochain, je n'y siégerai plus.

Ayant été président de ce comité pendant près de dix ans, je désire à cette occasion remercier tous ses membres pour leur collaboration et leur aide durant cette période. Je peux affirmer en toute honnêteté que les travaux de ce comité ne furent



*[Text]*

proceedings of this committee were not marred by partisanship. The members were interested in the measures submitted and acted accordingly.

**Le président:** Honorables sénateurs, si vous me permettez, je ne veux pas parler de tous les honorables sénateurs, mais je suis un sénateur libéral, comme vous le savez, et je l'ai toujours été. Cependant, je veux parler d'un de nos collègues qui m'a beaucoup aidé avec ses conseils, le sénateur Flynn.

Lorsque j'avais besoin de conseils, j'allais le voir, et jamais il ne m'a refusé de conseil; jamais il m'a donné des conseils d'un point de vue partisan. Je le remercie et j'espère que notre amitié va continuer dans les années à venir.

Secondly, I will mention one other senator and I hope the others do not mind. As I said, I did not attend the two sittings of the Senate when the proceedings for these hearings were agreed upon, and during the summer and in the fall the work of the chairman of the committee was done by Senator Neiman. She worked very hard and did it very effectively, and I want to extend to her my thanks and the thanks of the committee.

I now formally resign as chairman, and will call upon the clerk of the committee in accordance with the procedure to preside over the election of a new chairman.

**Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee:** Honourable senators, following the resignation of the Honourable Senator Goldenberg as chairman of the committee, the committee must now proceed to the election of a chairman. I am ready to receive motions to that effect.

**Senator Frith:** I propose Senator Neiman.

**M. Bélisle:** Il est proposé par le sénateur Frith que le sénateur Neiman occupe les fonctions de président du comité.

**Le sénateur Asselin:** J'appuie la motion.

**Le sénateur Leblanc:** Je propose que ce soit unanime.

**Mr. Bélisle:** Are there any other motions? Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

*Senator Neiman took the Chair.*

**M. Bélisle:** Je déclare la motion adoptée et le sénateur Neiman dûment élu président du comité.

**The Chairman:** Honourable senators, I thank you for that show of confidence that you have given me. I wish that all elections were that easy. May I say that I have worked with Senator Goldenberg for ten years on this committee and I am more sorry than I can say that he is leaving us. I do not have his experience or his expertise, but I hope that I shall prove myself an efficient and good chairman in the future.

**Le sénateur Flynn:** Honorables sénateurs, puis-je dire quelques mots pour souhaiter la bienvenue au sénateur Neiman et la féliciter de son accession au poste de président de ce comité, dans des circonstances aussi spéciales et aussi importantes et

*[Traduction]*

entachés de sectarisme. Ses membres prenaient intérêt aux mesures qu'on leur soumettaient et leur manière d'agir le montrait bien.

**The Chairman:** Honourable senators, if you will permit me, I do not wish to speak for all senators, but I am a Liberal senator, as you know, and have always been. However, I wish to speak of one of our colleagues who has greatly assisted me with his advice, Senator Flynn.

When I needed advice, I went to see him, and he never refused to give me advice; never did he give me advice from a partisan point of view. I wish to thank him and I hope our friendship will continue through the years to come.

Deuxièmement, je parlerai d'un autre sénateur et j'espère que les autres n'y verront pas d'inconvénients. Comme je l'ai indiqué, je n'ai pas participé aux deux séances du Sénat au cours desquelles on s'est entendu sur la forme de ces délibérations et, au cours de l'été et de l'automne, le travail du président du comité a été effectué par le sénateur Neiman. Celle-ci travailla très dur et s'acquitta de ces tâches très efficacement et j'aimerais lui offrir mes remerciements ainsi que ceux du comité.

Je démissionne maintenant officiellement de mes fonctions de président et demande au greffier du comité de présider l'élection d'un nouveau président, conformément à la procédure établie.

**M. Paul Bélisle, greffier du Comité:** Honorables sénateurs, suite à la démission de l'honorable sénateur Goldenberg de ses fonctions de président du comité, le comité doit maintenant procéder à l'élection d'un président. Je suis prêt à recevoir des motions à cet effet.

**Le sénateur Frith:** Je propose le sénateur Neiman.

**Mr. Bélisle:** Senator Frith has moved that Senator Neiman perform the duties of committee chairman.

**Senator Asselin:** I second the motion.

**Senator Leblanc:** I move that the decision be unanimous.

**M. Bélisle:** Est-ce qu'il y a encore d'autres motions? Plaît-il au comité que la motion soit adoptée?

**Les honorables sénateurs:** Motion adoptée.

*Le sénateur Neiman a accepté la présidence du comité.*

**Mr. Bélisle:** I declare the motion adopted and Senator Neiman duly elected chairman of the committee.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vous remercie du témoignage de confiance que vous venez de me donner. Si seulement toutes les élections pouvaient être aussi faciles. J'aimerais vous dire que j'ai travaillé dix ans avec le sénateur Goldenberg dans ce comité et que pour cette raison, son départ m'attriste encore plus. Je n'ai ni son expérience ni ses connaissances, mais j'espère que je serai à la hauteur de mes tâches de présidente.

**Senator Flynn:** Honourable Senators, may I say a few words to welcome Senator Neiman and congratulate her on his election as chairman of the committee, under such special and significant circumstances, and to ensure him of the coopera-



## [Text]

l'assurer de la coopération de tous les sénateurs, évidemment, mais spécialement de ceux de l'opposition.

Je voudrais aussi dire un mot à l'endroit du sénateur Goldenberg et le remercier de ses propos trop aimables à mon endroit en lui disant que nous regrettons son départ, et que nous avons grandement apprécié le travail qu'il a accompli à titre de président de ce comité. J'aurai, lorsque le Sénat se réunira le 25, l'occasion de parler de lui et de tout ce qu'il a fait durant les 11 ans qu'il a passés avec nous. En attendant, je veux l'assurer de la gratitude de tous les membres du comité, spécialement ceux de l'opposition.

**Le président:** Je vous remercie, sénateur Flynn.

Thank you, Senator Flynn.

Honourable senators, as you know we are starting these hearings with the consideration of the subject matter of Bill C-201, to amend the Holidays Act. Before we get into the actual hearings, I will call upon Mr. Belisle to give you a report of what has transpired since the meetings of this committee in early August. You will recall that when the decision was made to refer this bill, and Bill C-127, to our committee, that we held a meeting of the full committee to decide on the procedure to be followed. This program that you have before you is really the result of the decisions which were taken then. Mr. Belisle, would you be good enough to tell us what has transpired that the committee should be aware of?

**Mr. Bélisle:** Honourable senators, I should like to report the following: This morning I have circulated to all honourable senators who are around the table a list of groups and individuals from whom correspondence was received by the committee before October 12, 1982. This correspondence is comprised of letters as well as telegrams. There were a few telephone calls. Some of these communications are letters of one sentence, and some of them are of several pages.

The document that you have before you lists 1,190 pieces of correspondence, but I would like to add that this list excludes pieces of correspondence that were received yesterday and today and pieces of correspondence that were received by Senators Lang and Bell. There are also some 40 pieces of correspondence that are not included in the list because I could not read them, or their names or their addresses.

Madam Chairman, are you satisfied with the report or do you have any questions?

**Senator Buckwold:** I would be interested in a breakdown of the list by province.

**Mr. Bélisle:** The breakdown is as follows: Ontario, 451; Nova Scotia, 324; British Columbia, 113; Alberta, 51; Manitoba, 81; New Brunswick, 98; Saskatchewan, 24; Prince Edward Island, 19; Quebec, 26; Newfoundland, 2; and the United Kingdom, 1. Are there any questions?

**Senator Bell:** Madam Chairman, may I inquire why the correspondence that I received and turned over to the commit-

## [Traduction]

tion of all senators, of course, but particularly those in the Opposition.

I would also like to say a word about Senator Goldenberg, and thank him for his very kind words about me, by stating that we are sorry to see him go, and have greatly appreciated the work he accomplished as chairman of this committee. When the Senate reconvenes on the 25th, I will have the opportunity to speak of him and all that he has done during the 11 years he has been with us. In the interim, I wish to ensure him of the gratitude of all members of the committee, particularly those in the Opposition.

**The Chairman:** Thank you, Senator Flynn.

Merci, sénateur Flynn.

Honorables sénateurs, comme vous le savez, nous entameons les délibérations avec l'étude de la question du Bill C-201 modifiant la Loi établissant des jours fériés. Avant de commencer ces délibérations, je demanderai à M. Belisle de vous donner un compte rendu de ce qui s'est passé depuis les réunions de ce comité au début du mois d'août. Vous vous souviendrez qu'au moment où il a été décidé de soumettre ce projet de loi et le Bill C-127 à notre comité, nous avons tenu une assemblée plénière du comité pour décider de la procédure à suivre. Le programme que vous avez est donc basé sur les décisions qui ont été prises à ce moment-là. M. Belisle, auriez-vous la bonté de nous dire ce qui s'est passé, d'informer le comité de ce qui doit être porté à sa connaissance?

**M. Bélisle:** Honorables sénateurs, j'aimerais vous faire part du fait suivant: ce matin j'ai distribué à tous les honorables sénateurs réunis autour de cette table une liste des groupes et personnes desquels le comité a reçu du courrier avant le 12 octobre 1982. Ce courrier comprend aussi bien des lettres que des télégrammes. Il y eut aussi quelques appels téléphoniques. Certaines de ces communications étaient des lettres de seulement une phrase, tandis que d'autres étaient des lettres de plusieurs pages.

Le document que vous avez fait état de 1 190 articles de correspondance, mais j'aimerais vous indiquer que cela n'inclut pas le courrier que nous avons reçu hier et aujourd'hui ni celui que les sénateurs Lang et Bell ont reçu et qu'il y avait quelques 40 autres articles de correspondance qui n'ont pas été comptés car je n'ai pas pu les lire ou le nom et l'adresse en étaient indéchiffrables.

Madame la présidente, ce rapport vous satisfait-il ou avez-vous des questions à ce sujet?

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais que l'on procède à une analyse de la répartition de cette correspondance province par province.

**M. Bélisle:** La répartition par provinces est la suivante: 451 pour l'Ontario; 324 pour la Nouvelle Écosse; 113 pour la Colombie Britannique; 51 pour l'Alberta; 81 pour le Manitoba; 98 pour le Nouveau Brunswick; 24 pour la Saskatchewan; 19 pour l'Île-du-Prince-Édouard; 26 pour le Québec; 2 pour Terre-Neuve et 1 pour le Royaume-Uni. Est-ce qu'il y a des questions?

**Le sénateur Bell:** Madame la présidente, pourrais-je être informé de la raison pour laquelle le courrier que j'ai reçu et

[Text]

tee is not counted? There are more than 600 pieces of correspondence from my office.

**Mr. Bélisle:** On the advice of the acting chairman and the chairman, it was decided that the decision of the full committee should be taken on this, in view of the fact that I received photocopies of the letters that you had received. Several of them were coupons, and some of them, as I reported to the chairman and the acting chairman, were such that I could not read them. Senator Lang received some submissions but they were never formally sent to my office from his office so they were not included. Those of Senator Bell were from photocopies and from coupons that I could make a list of, but it is up to the chairman or the committee to decide on that.

**The Chairman:** Senator Bell, the problem really was that we could not read some of the names. We realized that occasionally there was some repetition and I knew you would be here and felt that you would certainly read into the record your report on the numbers you had received, because with some of them we could not tell from the coupons and the photocopies what the names were, so we could not list them. But we would certainly be happy to hear from you as to the numbers. It will be part of the record.

**Senator Bell:** Thank you, Madam Chairman.

**Senator Lang:** On the same subject matter, Madam Chairman, I would like to point out that I have here a file holder of some 70 letters, 63 of which are in favour of the retention of the name "Dominion Day", and five of which are in favour of changing the name to "Canada Day." There were another 12 letters on my desk when I arrived here this morning, through which I have not sorted. I would like to know how I might deal with them effectively so that they may appear on the records of this committee.

**The Chairman:** Perhaps you could leave them with the clerk, Senator Lang, and they will certainly be included in the list. As Mr. Belisle has said, we could not bring the list up to date later than yesterday. We received some letters today, as well. But we will draw up a supplementary list so that all of the names will be included in due course.

**Senator Lang:** I should like to ask a question of Mr. Belisle. Of the letters which were received at the secretariat, how many are in favour of the retention of the name "Dominion Day" and how many are in favour of the proposed change to "Canada Day"?

**The Chairman:** We would be taking a very rough guess in order to answer that question, but it would seem that approximately 95 per cent of the letters received are in favour of the retention of the name "Dominion Day." Approximately 5 per cent of the letters received are in favour of the change of the name to "Canada Day." That is not an exact calculation, but I would say that it is the approximate figure, Senator Lang.

[Traduction]

remis au comité n'a pas été compté? Plus de 600 articles de correspondance proviennent de mon bureau.

**M. Bélisle:** Étant donné que j'ai reçu des photocopies des lettres que l'on vous a envoyées, que certaines n'étaient que des petits morceaux de papier et que d'autres, comme j'en ai informé la présidente et le président par intérim, étaient illisibles, il a été décidé, sur avis du président par intérim et de la présidente, de trancher ce problème par décision du comité plénier. Sénateur Lang a également reçu de tels articles de correspondance mais ceux-ci n'ont jamais été officiellement envoyés de son bureau à mon bureau; ils n'ont donc pas été inclus à la liste. Ceux que j'ai reçus de Sénateur Bell étaient des photocopies et des morceaux de papiers dont j'ai pu établir une liste. Et c'est maintenant à la présidente et au comité de prendre une décision à ce sujet.

**La présidente:** Sénateur Bell, le problème, en fait, était que nous n'avons pas pu déchiffrer certains noms. Comme nous avons réalisé qu'il y avait parfois des répétitions et que pour certains des morceaux de papier et photocopies qui nous ont été envoyés il était impossible d'obtenir les noms, que nous n'avons donc pas pu inclure ces derniers dans la liste, que je savais que vous seriez présent à cette réunion et que je pensais que vous accepteriez certainement de nous indiquer oralement le nombre d'articles de correspondance que vous avez reçus, nous serions sans aucun doute enchantés d'obtenir ce chiffre de votre bouche. Celui-ci sera porté aux annales du comité.

**Le sénateur Bell:** Merci, madame la présidente.

**Le sénateur Lang:** A propos de cette question, madame la présidente, j'aimerais vous indiquer que j'ai ici, entre mes mains, une chemise contenant environ 70 lettres dont 63 sont en faveur du maintien du nom «Fête du Dominion» et 5 en faveur de «Fête du Canada». J'ai trouvé encore une autre douzaine de lettres sur mon bureau ce matin quand je suis arrivé ici; je ne les ai pas encore triées. Je voudrais savoir quelle serait la meilleure façon de les faire figurer dans les annales de ce comité.

**La présidente:** Vous pourriez peut-être les remettre au greffier, le sénateur Lang. Elles seront certainement ajoutées à la liste. Ainsi que M. Belisle l'a indiqué, hier constituait la date limite pour la mise à jour de la liste. Nous avons également reçu d'autres lettres aujourd'hui. Nous établirons donc une liste supplémentaire afin que tous les noms soient inscrits en temps utile.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais poser une question à monsieur Belisle: Combien de lettres parmi celles que le secrétariat a reçues sont en faveur du maintien du nom «Fête du Dominion» et combien sont en faveur du nouveau nom proposé: «Fête du Canada?»

**La présidente:** Nous devons faire une approximation grossière pour répondre à cette question mais il semble qu'environ 95 p. 100 des lettres reçues sont en faveur du maintien du nom «Fête du Dominion» et qu'approximativement 5 p. 100 sont en faveur du nouveau nom «Fête du Canada». Mais comme je l'ai déjà dit, il ne s'agit pas de calculs exacts mais de nombres approximatifs sénateur Lang.



[Text]

**Senator Lang:** That would seem to be almost exactly the percentages as I received them.

**Senator Bosa:** Madam Chairman, was the presentation solicited from the public at large?

**The Chairman:** No. I am not sure whether you attended the final meeting of the committee, Senator Bosa, but it was decided at that time by the full committee membership that the committee itself would not advertise, but that it would be left to individual senators to publicize the fact that the hearings would take place. This was done in some areas and, apparently, was not done in others. The dates of the hearings were certainly publicized in the newspapers, as was the decision that was reached by the committee at that time. As a result of that, and as a result of the efforts of individual senators, we received requests from organizations and from many individuals, as well, to appear before the committee. You will recall, however, that the committee also decided to hear as witnesses only those representing national groups, because we anticipated that there would be some individuals who would ask to appear. It was on that basis that the groups who are to appear before you today were chosen.

I should say, for the record, that the decision was made by the steering committee. I did consult with Senator Goldenberg and Senator Donahoe, with the result that we decided to have a cut-off date for formal submissions to the committee. This was necessary in order to allow enough time for translation. We asked those organizations that wished to appear before the committee to present their submissions to us by September 20, so that we could assure them of translation prior to the opening of these hearings. We received all of the submissions but one, which was from a group which stated it could not possibly have its submission in by that time. It had, however, given us notice, and we have managed to have all submissions translated for the committee.

Therefore, the committee will have before it translations of the formal submissions made by these national groups. In view of the flood of individual letters which we have continuously received and acknowledged—right up to this morning—it was impossible to have all of them translated.

**Senator Frith:** Madam Chairman, I should like to point out one thing, while we are on the subject of public opinion. Just as we place upon the record the evidence of the letters that we have received with regard to this issue, I think that it would be appropriate for us to include, as well, the results of the last Gallup poll on the subject. Those results do not reflect the same percentages as are reflected by the letters which were received. I realize that neither form of evidence is conclusive, but I think that it would be appropriate to ensure that the results of that poll also form part of our record.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Cela semble presque correspondre aux pourcentages que j'ai reçus.

**Le sénateur Bosa:** Madame la Présidente, est-ce que la soumission de ce projet de loi a été exigée par le public en général?

**La présidente:** Non. Je ne suis pas sûre que vous ayez assisté à la dernière réunion du comité, sénateur Bosa, mais il fut décidé à ce moment par tous les membres du comité que le comité n'annoncerait pas que des délibérations auraient lieu, que cela serait laissé au choix de chaque sénateur. Ces délibérations ont donc été annoncées dans certaines régions et apparemment dans d'autres non. Mais les dates auxquelles les délibérations devaient avoir lieu et la décision à laquelle le comité est arrivé à ce moment ont certainement été annoncées dans les journaux. A la suite de cela et des efforts des sénateurs, nous avons reçu des demandes d'organisations et également d'un grand nombre de particuliers de comparaître devant le comité. Vous vous souviendrez toutefois que le comité avait également décidé de n'entendre les témoignages que de représentants de groupes nationaux car nous nous attendions à ce que des particuliers demandent de comparaître. Ce n'est qu'à cette condition que les groupes qui comparaitront devant vous aujourd'hui ont été choisis.

Je devrais indiquer, pour le procès-verbal de ce comité, que cette décision a été prise par le comité d'organisation. J'ai consulté les sénateurs Goldenberg et Donahoe et il a été décidé d'établir une date limite pour la soumission des demandes officielles au comité. Cela était nécessaire pour avoir le temps de traduire ces demandes. Nous avons demandé aux organisations qui souhaitaient comparaître devant le comité de soumettre leur demande avant le 20 septembre afin de pouvoir leur assurer qu'elles pourraient être traduites avant le début des délibérations. Nous avons reçu toutes les demandes avant cette date sauf une; celle-ci provenait d'une organisation qui nous avait spécifié qu'elle ne pourrait pas remettre sa demande à temps.

Comme elle nous en avait prévenu, nous avons quand même réussi à faire traduire toutes les demandes adressées au comité. Le comité disposera donc des traductions des demandes officielles faites par ces groupes nationaux. Par contre, étant donné que nous avons, jusqu'à ce matin, continué à recevoir et à accuser réception d'un flot ininterrompu de lettres de particuliers, il était impossible de faire traduire la totalité de la correspondance.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, j'aimerais souligner un point tandis que nous en sommes à examiner la question de l'opinion publique. Au moment où nous sommes en train d'enregistrer les témoignages sur la question obtenus des lettres qui nous ont été envoyées, je pense qu'il serait d'à propos pour nous d'inclure à ces témoignages les résultats du dernier sondage d'opinion sur cette question. Les résultats de ce sondage ne donnent pas les mêmes pourcentages que les lettres que nous avons reçues. Je réalise que ces deux sources ne permettent pas d'obtenir des résultats concluants mais je pense qu'il serait tout de même approprié de s'assurer que les résultats de ce sondage figurent également au procès-verbal du comité.



[Text]

**The Chairman:** I do not have a copy of the poll before me, Senator Frith.

**Senator Frith:** I believe that the results are approximately 65 per cent in favour of the change to "Canada Day" and 35 per cent in favour of the retention of the name "Dominion Day." I will, however, get a copy of that report to verify those numbers.

**Senator Donahoe:** What was the question which was asked on that Gallup poll?

**Senator Bird:** Madam Chairman, I have a copy of the Gallup poll in question.

**The Chairman:** Would you like to read it into the record, Senator Bird?

**Senator Bird:** I would be glad to.

The question asked was:

As you may know, Canadians celebrate our national birthday on July 31st.

That is what the preamble to the question states. It should, of course, read "July 1st."

Which name would you prefer to see used for this birthday—Dominion Day or Canada Day?

Would you like me to read the findings, Madam Chairman?

**The Chairman:** Yes, if you would, please?

**Senator Bird:**

In spite of the fact that proposed legislation to change the name of our national holiday from Dominion Day to Canada Day never did get through Parliament, a large majority of Canadians (70 per cent) prefer Canada Day. Only 23 per cent favour retaining Dominion Day, and 7 per cent have no opinion on this issue.

Canadians who first learned French as a child are much more likely to favour Canada Day (85 per cent) than are either English-speaking Canadians (63 per cent) or those whose first language was other than French or English (73 per cent).

Age is also an important factor on this—among those under thirty years of age, 80 per cent prefer the name "Canada Day." Those over fifty years tend to be less supportive (59 per cent).

Results today are based on 1,052 personal, in-home interviews conducted in September, with adults, 18 years and over. A sample of this size should not vary by more than four percentage points in either direction, 19 in 20 times.

**Senator Smith:** Madam Chairman, could we be informed as to the type of document the senator is placing before us? Is this, for example, a copy of a newspaper report?

**Senator Bird:** Madam Chairman, this document is entitled "The Gallup Report, Canada's Only National Opinion Poll with Publicly Recorded Accuracy. "It is not a newspaper

[Traduction]

**La présidente:** Je n'ai pas de copie des résultats de ce sondage sous la main, sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Je pense que les résultats de ce sondage sont environs 65 p. 100 en faveur de l'adoption du nouveau nom «Fête du Canada» et 35 p. 100 en faveur du maintien du nom «Fête du Dominion». Je vais toutefois m'en procurer une copie pour vérifier ces chiffres.

**Le sénateur Donahoe:** Quelle question posait donc ce sondage d'opinion?

**Le sénateur Bird:** Madame la présidente, j'ai une copie du sondage d'opinion en question.

**La présidente:** Pourriez-vous en lire les résultats afin qu'ils puissent être enregistrés, sénateur Bird?

**Le sénateur Bird:** Avec Plaisir.

La question posée était la suivante:

Comme vous le savez peut-être, les Canadiens célèbrent leur fête nationale le 31 juillet.

C'est ce qui figure dans le préambule de la question, mais c'est naturellement le «1<sup>er</sup> juillet» à la place du «31 juillet».

Quel nom préférez-vous utiliser pour cette fête nationale—Fête du Dominion ou Fête du Canada?

Désirez-vous que je lise les résultats du sondage, madame la présidente?

**La présidente:** Oui, s'il vous plaît.

**Le sénateur Bird:**

Bien que la loi proposée pour appeler la fête nationale du Canada «Fête du Canada» au lieu de «Fête du Dominion» n'ait jamais été adoptée par le Parlement, une grande majorité des Canadiens (70 p. 100) préfèrent «Fête du Canada». Seulement 23 p. 100 sont pour le maintien de «Fête du Dominion» et 7 p. 100 n'ont d'avis précis sur cette question.

Les Canadiens dont la première langue est le français sont plus probablement en faveur de «Fête du Canada» (85 p. 100) que les Canadiens anglophones (63 p. 100) ou ceux dont la première langue n'est ni le français ni l'anglais (73 p. 100).

L'âge est également un facteur important à prendre en considération pour cette question—parmi les moins de trente ans, 80 p. 100 préfèrent «Fête du Canada» et parmi ceux de plus de cinquante ans, ce pourcentage baisse: il n'est plus que de 59 p. 100.

Ces résultats sont basés sur 1,052 interviews à domicile, effectuées en septembre, d'adultes de 18 ans et plus. Pour un sondage d'un tel nombre de personnes, les variations ne devraient pas être de plus de quatre p. 100, les résultats devraient en être 19 fois sur 20 les mêmes.

**Le sénateur Smith:** Madame la présidente, pourrions-nous savoir quel genre de document le sénateur est-il en train de nous présenter? Serait-ce, par exemple, la copie d'un article du journal?

**Le sénateur Bird:** Madame la présidente, voici le titre de ce document: «Rapport sur le sondage d'opinion, le seul sondage de l'opinion nationale du Canada certifié officiellement exact».

## [Text]

report, honourable senators, but is a copy of the report of the Gallup poll.

**The Chairman:** Thank you, Senator Bird. I now call upon our first witnesses, who are from the Royal Commonwealth Society.

Honourable senators, it gives me great pleasure to introduce Major Gen Bruce Legge, a distinguished Canadian and Chairman of the Royal Commonwealth Society. I believe the gentleman sitting next to him needs no introduction to the group. We welcome him back. It would seem that one way or another we simply cannot keep him away from our Senate hearings. We welcome also Mrs. Laura Sabia, who is also a member of the Royal Commonwealth Society and, I am sure, known to most Canadians. Gen Legge, are you going to start off the proceedings?

**Major Gen B. J. Legge, Chairman, The Royal Commonwealth Society:** Thank you, Madam Chairman. First, on behalf of the Royal Commonwealth Society of Canada, may I congratulate you on your election as chairman of this honourable committee. Félicitations, madame le président. If it is agreeable to this committee, we will have the evidence in chief presented by a refugee from the Senate, the Honourable Dr. Eugene Forsey, who has prepared a brilliant and definitive treatise on the subject. He will be followed by Mrs. Laura Sabia, who has prepared one or two carefully muted comments for the committee; and, if it is agreeable further, I will end with a few inexorable poetic truths.

**The Honourable Eugene Forsey, The Royal Commonwealth Society of Canada:** Madam Chairman and members of the committee, first of all I should like to thank the committees branch for doing the French translation of the brief which I submitted only in English. Had I had more time and more secretarial assistance I would have applied my hand to submitting a brief in French, as I did in fact to the Pepin-Robarts task force. I should add that there are a few points in the translation where I should have phrased the thing a little bit differently, but they are not of any great importance. If anybody wants to pick up something in the French translation and say "This is an outrageous statement." it may turn out that the outrage is only, in fact, a terminological inexactitude, shall I say. For example, I think at one place I used the expression "exalted authorities" and it came out as "autorité fanatique", or something of that sort, which is not quite what I was suggesting. I hadn't any idea of using the English word "fanatical". I think you will find that in the dictionary the word "exalted" is sometimes used in that sense.

May I begin by thanking the committee, and the Senate, for this opportunity to appear before you to state our case against Bill C-201? It is the more important that there should be this opportunity for opponents of the bill, seeing that they had no chance at all to act when the bill was before the House of Commons. In providing this opportunity the Senate is fulfilling one of its primary functions. Sir John A. Macdonald said it was to be the "House of sober second thought in legislation";

## [Traduction]

Il ne s'agit pas d'un article de journal, honorables sénateurs, mais d'une copie du rapport sur le sondage d'opinion.

**La présidente:** Merci, sénateur Bird. J'invite maintenant nos quatre premiers témoins, de la Royal Commonwealth Society à comparaître.

Honorables sénateurs, j'ai le grand plaisir de vous présenter le général de division Bruce Legge, un Canadien distingué et président de la Royal Commonwealth Society. Je pense que le gentleman assis à ses côtés n'a plus besoin d'être présenté à l'assemblée: nous lui resouhaitons la bienvenue. Il semble que d'une manière ou d'une autre, nous ne pouvons pas le tenir à l'écart des délibérations du Sénat. Nous souhaitons également la bienvenue à M<sup>me</sup> Laura Sabia qui est aussi un membre de la Royal Commonwealth Society et que presque tous les Canadiens, j'en suis sûre, doivent connaître. Gen Legge, allez-vous ouvrir les délibérations?

**Le major-général B. J. Legge, président de la Royal Commonwealth Society:** Merci, madame la présidente. D'abord, au nom de la Royal Commonwealth Society du Canada, permettez-moi de vous féliciter pour avoir été élue présidente de cet honorable comité. Mes félicitations, madame la présidente. Avec la permission de ce comité, l'honorable Dr. Eugene Forsey, un réfugié du Sénat qui a écrit un brillant et décisif traité sur la question, présentera les témoins en chef. Cela sera suivi d'une intervention de M<sup>me</sup> Laura, qui a préparé un ou deux commentaires particulièrement bien choisis à l'attention du comité. Et, avec encore une fois la permission du comité, je terminerai en exprimant quelques vérités poétiques inexorables.

**L'honorable Eugene Forsey de la Royal Commonwealth Society:** Madame la présidente et membres du comité, je voudrais tout d'abord remercier la division du comité pour avoir traduit en français l'exposé que je n'avais présenté qu'en anglais. Si j'avais eu plus de temps ou d'aide d'un secrétaire, je me serais appliqué à présenter un exposé en français, comme je l'avais fait pour le groupe de travail Pepin-Robarts. Je voudrais ajouter qu'il y a certains points dans cette traduction que j'aurais exprimés d'une manière quelque peu différente, mais cela n'a pas grande importance. Si quiconque voulait critiquer quelque point de cette traduction et s'écrier qu'il constitue «une affirmation outrageante», il se pourrait bien que l'outrage ne soit en fait, dirais-je, qu'une inexactitude terminologique. Par exemple, à un endroit j'ai utilisé l'expression «exalted authorities» et cela a été rendu par «autorité fanatique», ou quelque chose de ce genre, et cela n'est pas tout à fait ce que je voulais dire. Je n'avais nullement l'intention d'utiliser le mot anglais «fanatical» mais je pense que vous pourriez vous apercevoir que dans le dictionnaire le mot «exalted» est parfois utilisé dans ce sens-là.

Puis-je commencer par remercier le comité et le Sénat pour m'avoir donné la chance de comparaître devant vous pour exprimer notre opposition au Bill C-201? Il est d'autant plus important qu'une chance soit donnée d'agir aux opposants à ce projet de loi qu'ils n'en ont eue aucune lorsqu'il fut présenté à la Chambre des Communes. En donnant une telle chance, le Sénat s'acquitte d'une de ses tâches principales. Sir John A. Macdonald a dit du Sénat qu'il constituait «la tête dégrisée en



## [Text]

indeed, he went further; it would be, he said, "only valuable as being a regulating body, calmly considering the legislation initiated by the popular branch, and preventing any hasty or ill-considered legislation which may come from that body".

If ever there was a bill which called for "sober second thought", it is this bill. If ever there was legislation which was "hasty and ill-considered", it is this legislation. Its most ardent defender can scarcely contend that it received extended, careful, deliberate, mature first thought in the House of Commons, and extended, careful, deliberate, mature consideration it most urgently requires; for it goes to the very roots of our existence as a nation.

Before I set forth our reasons for that considerable claim, it would, I think, be appropriate to congratulate the Senate for having insisted on sending this bill to committee. It is, manifestly, a technically defective, badly drafted bill. Anyone who doubts that need only compare it with the government's own Bill C-37 on the same subject. The government's bill provides for a proper heading, which Dr. E. A. Driedger, in his authoritative *Legislative Forms and Precedents*, page 10, says is regarded as part of any act; Bill C-201 does not. The government's bill provides for a series of consequential amendments, notably to the Interpretation Act, the Bills of Exchange Act and the Canada Labour Code; Bill C-201 does not. In short, to use a time-honoured phrase, this bill came to the Senate in a "blank and imperfect state". If the Senate had allowed it to pass without going to committee, where alone the proper drafting amendments could be made, it would have been accepting the proposition that henceforth even drafting amendments could be made only by grace of the government of the day; and a Senate which surrendered its right—and it is a right, not a privilege—to make even drafting amendments would have forfeited its last claim to public respect. By insisting that this bill must go to committee, the Senate has provided a signal example not only of its value as a protector of the public's right to be heard but of its own indispensability for the proper working of our system of government.

The Dominion Day Act of 1879, 42 Vic., c. 47, originated in the Senate, where it was passed by a vote of 36 to 25 — with, I might add, very little discussion, and virtually no objection except on the grounds of whether it was perhaps really necessary because everybody was celebrating Dominion Day anyway, and was it really necessary to do this and was this really the right moment? It was passed by a vote of 36 to 25. Six French Canadians voted for, seven against. One of the seven, Senator Girard, did so only on the ground that it was a private member's bill, when, in his opinion, it ought to have been a government measure.

## [Traduction]

matière de législation»; il alla encore plus loin à ce sujet: la seule raison d'être précieuse du Sénat serait «d'être un organe politique exerçant une influence régulatrice et tempérante, examinant avec calme les législations proposées par les sections populaires du Parlement et bloquant le passage aux projets de loi préparés d'une manière hâtive et irréflectie par ces sections.»

Et s'il y a un projet de loi qui avait besoin d'être examiné par une «tête dégrisée», c'est bien celui-ci. Et si une législation a été préparée «à la hâte et d'une manière irréflectie», c'est bien celle-ci. Son plus ardent défenseur aurait du mal à prétendre qu'on lui a accordé mûres considérations et qu'on l'a examinée avec soin et circonspection à la Chambre des communes et qu'elle ait reçu les mûres considérations et l'examen attentif dont elle a besoin d'une manière urgente puisqu'elle touche aux racines mêmes de notre existence en tant que nation.

Avant que je n'expose les raisons d'une si importante revendication, il serait, à mon avis, approprié de féliciter le Sénat pour avoir insisté à ce que ce projet de loi soit soumis à l'étude du comité. Il a été manifestement mal rédigé et présente des vices de structure. Quiconque en douterait n'aurait qu'à le comparer au Bill C-37 du gouvernement, portant sur le même sujet. Le projet de loi du gouvernement a une en-tête appropriée, ce que Dr. E.A. Driedger, à la page 10 de son livre *Legislative Forms and Precedents*, un document qui fait autorité, considère comme une partie que toute loi devrait avoir; or le Bill C-201 n'en a pas. Le projet de loi du gouvernement prévoit une série d'amendements conséquents, notamment à la Loi sur l'interprétation, la Loi sur les lettres de change et au Code du travail du Canada; mais aucun amendement n'a été prévu pour le Bill C-201. En bref, pour utiliser une expression consacrée, ce projet de loi est arrivé au Sénat «intouché et imparfait». Si le Sénat avait permis qu'il soit adopté sans être soumis à l'étude du comité, il aurait accepté la proposition que les amendements à cette loi dépendent désormais des bonnes grâces du gouvernement du jour; et un sénat qui renonce à son droit—un droit n'est pas un privilège—de ne serait-ce que de proposer des amendements abandonne toutes revendications au respect public. En insistant sur le fait que ce projet de loi devait être transmis au comité, le Sénat a donné un exemple de sa valeur non seulement en tant que protecteur du droit du public à se faire entendre mais aussi en tant que mécanisme indispensable à la bonne marche de notre système de gouvernement.

La Loi de la fête du Dominion de 1879, Vic. 42, c. 47, fut proposée par le Sénat, où elle fut adoptée à 36 voix contre 25—après, je dois dire, très peu de discussions et d'objections sinon celle que cette loi n'était pas vraiment nécessaire puisque tout le monde célébrait déjà la fête du Dominion. On se posait donc les questions suivantes: était-ce vraiment nécessaire, était-ce le bon moment? En tous cas, cette loi fut adoptée à 36 voix contre 25. Six Canadiens français votèrent pour et sept contre. Un de ces sept, Sénateur Girard s'y était opposé seulement pour la raison suivante: il considérait qu'elle aurait dû être une mesure gouvernementale et non une initiative d'un membre à titre individuel.



## [Text]

Why do I say that this bill goes to the very roots of our existence as a nation? Canada, surely, was here before the Dominion of Canada, let alone Dominion Day, was ever heard of. Yes, it was Canada as the geographic description of a territorial area much more restricted than the present Canada. That "Canada" never included Newfoundland, or Nova Scotia, or New Brunswick, or Prince Edward Island, or Manitoba, or Saskatchewan, or Alberta, or British Columbia, or the Yukon, or the Northwest Territories, or the Arctic islands; Canada as part of the name of two provinces from 1791 to 1840; Canada as the name of the pre-Confederation province, 1840-1867, which became the two post-Confederation provinces of Ontario and Quebec created by the act of 1867. But Canada as a nation? No. Before 1867, no Nova Scotian or New Brunswicker would have called himself or herself a Canadian. Nor would any inhabitant of Rupert's Land or the North-Western Territory before 1870, nor any British Columbian before 1871, nor any Prince Edward Islander before 1873, nor any Newfoundlander before 1949. Canada as a nation was created by the act of 1867, which, in the words of its preamble, "federally united" the provinces of "Canada, Nova Scotia and New Brunswick" into "one Dominion under the name of Canada".

**Senator Walker:** Could the speaker expand on that, please? It is so important at this stage. Could he expand on the point that Canada as a nation was created by the act of 1867?

**Hon. Mr. Forsey:** I think perhaps it will be a little clearer as I go through the rest of this paragraph, Senator Walker. I don't know precisely what you have in mind, but perhaps you will return to the question in a moment or two. The same Constitution Act which gave this country its name, Canada, also gave it its official title, Dominion; and, just as Canada remains the name, so Dominion remains the title. The newest of our Constitution Acts, proclaimed less than six months ago, in par. section 52(2)(b) specifically provides that the acts listed in schedule I are parts of the Constitution of Canada; the first of the acts listed is the British North America Act, 1867, henceforth to be called the Constitution Act, 1867, and that act, with its pre-1982 amendments, remains intact, except for the change in name of the act, the repeal of section 20 and head 1 of sections 91 and 92, and the addition of a new section 92A. Section 3, which establishes "one Dominion under the name of Canada" is not changed, altered or amended by so much as a comma. Do you want to ask your question now, Senator Walker?

**Senator Walker:** I think you have pretty well covered it, but the important fact is that Canada as a nation was created by the act of 1867. Have you any addition to that?

**Hon. Mr. Forsey:** I cannot see how a question will cover that. Canada before that was, as I have described, a geograph-

## [Traduction]

Pour quelle raison est-ce que j'affirme que ce projet de loi touche aux racines mêmes de notre existence en tant que nation? Le Canada existait certainement avant que l'on ait entendu parler, non de la fête du Dominion, mais du Dominion du Canada. Oui, c'était le Canada, entité territoriale bien moins étendue que le Canada actuel. Ce «Canada» n'a jamais compris Terre-Neuve, ni la Nouvelle-Écosse, ni le Nouveau-Brunswick, ni l'Île-du-Prince-Édouard, ni le Manitoba, ni la Saskatchewan, ni l'Alberta, ni la Colombie Britannique, ni le Yukon, ni les Territoires du Nord-Ouest et ni les Îles de l'Arctique; le Canada comme nom de deux provinces de 1791 à 1840; le Canada nom de la province d'avant la confédération, de 1840 à 1867, province qui devint les deux provinces d'après la confédération, le Québec et l'Ontario créés par l'acte de 1867. Mais le Canada en tant que nation? Non. Avant 1867, aucun habitant du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse ne se serait appelé un Canadien. Avant 1870, aucun habitant de la région de Rupert ou des Territoires du Nord-Ouest non plus; avant 1871, aucun habitant de la Colombie Britannique non plus; avant 1873, aucun habitant de l'Île-du-Prince-Édouard non plus et avant 1949, aucun habitant de Terre-Neuve non plus. Le Canada en tant que nation fut créé par l'acte de 1867 qui, selon les mots de son préambule «unissait fédéralement» les provinces du «Canada, de la Nouvelle Écosse et du Nouveau Brunswick» en «un Dominion sous le nom de Canada».

**Le sénateur Walker:** Est-ce que M. Forsey pourrait s'arrêter un peu sur ce point? car il est maintenant si important. Pourrait-il parler un peu plus de la manière dont le Canada en tant que nation fut créé par l'acte de 1867?

**L'honorable M. Forsey:** Je pense que cela deviendra un peu plus clair lorsque je lirai le reste de ce paragraphe, Sénateur Walker. Je ne sais pas exactement ce que vous avez à l'esprit, mais vous pourriez peut-être reposer votre question dans un petit moment. L'acte qui donna son nom, «Canada», à ce pays lui donna aussi son titre officiel: «Dominion»; alors, de la même manière que «Canada» demeure le nom de ce pays, «Dominion» demeure son titre. Le plus récent de nos actes constitutionnels, proclamé voilà moins de six mois, indique précisément au paragraphe 52(2) (b) que les lois figurant dans l'annexe I font partie de la constitution du Canada; la première des lois figurant dans l'annexe I est l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, dorénavant appelé l'Acte Constitutionnel de 1867 et cette loi, avec ses amendements d'avant 1982, est, si ce n'est pour avoir changé de nom, pour l'abrogation du paragraphe 20 et de l'en-tête des paragraphes 91 et 92 et l'addition du paragraphe 92A, demeurée exactement la même. Le paragraphe 3, qui établit «un Dominion sous le nom de Canada» n'a pas changé: il n'a été ni modifié ni amendé par ne serait-ce si peu qu'une virgule. Aimerez-vous poser votre question maintenant, Sénateur Walker?

**Le sénateur Walker:** Je pense que vous y avez assez bien répondu. Le point important est le fait que le Canada en tant que nation a été créé par la loi de 1867. Avez-vous quelque chose à ajouter à ce propos?

**L'honorable M. Forsey:** Je ne sais pas comment on pourrait répondre à cela par une question. «Canada» était avant cela,

## [Text]

ical term or a restricted geographical term. Part of the title was of the two provinces of Upper and Lower Canada and the title of the Province of Canada.

That is why, whenever I have been discussing the genesis of the British North America Act, I have been careful to say "the British North American delegates who met at Charlottetown, Quebec and the Westminster Palace Hotel" and not "Canadian", because "Canadian" at that time meant the people from Canada East and Canada West. If you had called a Nova Scotian at that time a Canadian, he would have gone up in flames, and if you had called a Newfoundlander a Canadian, he even more so. It was much later that the proponents of the Confederation said that "Newfoundlanders had not degenerated enough to become Canadians." I speak as a fifth generation Newfoundlander and, I might also add, part Nova Scotian and part Quebecer.

**Senator Flynn:** I figured as much.

**Hon. Mr. Forsey:** The fact that "Dominion" remains the title of our country alone really disposes of the allegation that there is something inferior or "colonial" about the word "Dominion." If there had been, surely the present government, with its unchallenged and unchallengeable zeal for emancipating us from the last vestiges of colonialism, would never have allowed section 3 of the Act of 1867 to remain; surely it would have insisted that the great final, liberating act of the United Kingdom Parliament would remove this alleged blot on our escutcheon. If it is a blot, changing the name of Dominion Day will not so much as touch it. All the perfumes of Bill C-201 will not sweeten the alleged "colonial" stink of section 3 of the Constitution Act, 1867.

The whole notion that "Dominion" connotes inferiority is, to vary a phrase of the Anglican Prayer Book, a fond thing, vainly invented, and grounded upon no warranty of history, but rather repugnant to both history and logic.

The Fathers of Confederation wanted to call the "new nation"—and French-speaking and English-speaking alike were emphatic that that is what it was to be—the "Kingdom of Canada." Incidentally, I have plenty of proof here in the form of photostat copies of what was said in the Legislature of the Province of Canada. By no stretch of the imagination could that title have borne any taint of inferiority. The British Government, scared that this would offend the Americans, balked. Its insistence that the British North America Act must not call Canada a kingdom, and that it must include provision for breaking a deadlock between the Senate and the House of Commons, were the only things in our original written Constitution that were not 100 per cent home-made, British North American Homespun.

I may add that there is a statement in the brief of the ethnocultural organization that the British Government insisted that the word must be "Dominion." This is completely unfounded. There is nothing of the sort. Actually, what happened was when Lord Derby, the Prime Minister—he is described in the brief as the Foreign Minister—said at the

## [Traduction]

comme je l'ai déjà décrit, un terme géographique ou un terme géographique à la signification limitée. Ce titre recouvrait d'une part les deux provinces du Haut et du Bas Canada et d'autre part la Province du Canada.

C'est pourquoi qu'à toutes les fois où j'ai discuté de la genèse de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, j'ai bien dit: «Les délégués de l'Amérique du Nord britannique qui se sont réunis à Charlottetown, à Québec et au Westminster Palace Hotel» et non pas les délégués canadiens, parce qu'à l'époque, les Canadiens étaient les gens de l'est du pays et ceux de l'ouest. Si à ce moment-là, vous aviez appelé quelqu'un de la Nouvelle-Écosse un Canadien, il aurait été vraiment furieux, et quelqu'un de Terre-Neuve encore plus. Ce n'est que bien plus tard que les défenseurs de la Confédération ont déclaré que «les gens de Terre-Neuve ne s'étaient pas assez abâtardis pour devenir des Canadiens.» Et je parle en connaissance de cause, mes racines sont en Terre-Neuve depuis cinq générations et aussi un peu en Nouvelle-Écosse et au Québec.

**Le sénateur Flynn:** C'est bien ce que j'avais pensé.

**L'honorable M. Forsey:** Le simple fait que notre pays s'appelle encore «Dominion», laisse supposer qu'il y a quelque chose d'inférieur, ou de «colonial» dans le mot «Dominion». Si c'était le cas, sûrement que le présent gouvernement, avec son zèle sans pareil et inégalé pour tenter de nous extirper des derniers vestiges du colonialisme, n'aurait jamais accepté que l'article de l'Acte de 1867 demeure tel quel; il aurait sûrement insisté pour que l'Acte final et libérateur du Parlement du Royaume-Uni enlève cette tache à notre blason. Si c'est une tache au blason, changer le nom du Dominion Day ne changera pas grand-chose. Tous les parfums du projet de loi C-201 ne masqueront pas l'odeur du «colonial» de l'article 3 de l'Acte constitutionnel de 1867.

Cette idée que le mot «Dominion» a une connotation d'infériorité, ressemble à une phrase du «Livre de prières des Anglicans» qui dit que c'est sans fondement, une invention qui ne repose sur rien, une idée plutôt répugnante à l'histoire et à la logique.

Les Pères de la Confédération voulaient appeler la «nouvelle nation»—et tous les francophones et les anglophones étaient unanimes à l'appeler—le «Royaume du Canada.» Au fait, j'ai plein de preuves ici, en l'occurrence des copies de ce qui s'est dit dans la Législature de la province du Canada. Il est impossible que ce titre ait eu une connotation d'infériorité. De peur d'offenser les Américains, le gouvernement britannique a hésité. Son insistance pour que dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique on n'appelle pas le Canada un royaume et pour qu'on y prévoi des dispositions permettant de régler une impasse entre le Sénat et la Chambre des communes, sont les seules choses écrites dans la Constitution qui ne soient pas à 100 p. 100 un produit nord-américain britannique.

J'aimerais ajouter qu'il y a un passage dans l'exposé de l'organisme ethno-culturel qui dit que le gouvernement britannique a insisté pour que l'on adopte le mot «Dominion». C'est absolument faux. Il n'y a rien de tel. En fait, Lord Derby le premier ministre—on le désigne dans l'exposé sous le nom de «Foreign Minister»—a dit à cette époque qu'il ne voyait



## [Text]

time that he did not think there was any particular objection to the word "Dominion", and it seemed to him to be rather absurd. What he insisted on was that the word "kingdom" not be used. The word "kingdom" came from the Fathers of Confederation, and the British Government had no more to do with the suggestion than I had.

So the Fathers proffered, instead, "Dominion" from the seventy-second psalm:

He (the king) shall have dominion from sea to sea, and from the river unto the ends of the earth.

They were ardent monarchists, all of them; none more so than Sir George Cartier. They intended the title, as Lord Carnarvon told Queen Victoria, as "a tribute to the monarchical principle which they earnestly desire to uphold;" and they must certainly have been struck by its singular fitness for a nation which was already to reach one ocean, which they intended to reach a second, and which they plainly felt had a manifest destiny to extend from the "Great River," the St. Lawrence, to the North Pole. The motto on our coat-of-arms, *A mari usque ad mare*,—"From sea to sea"—is, of course, taken from the same text. As far as I know, no one has ever suggested that that motto is degrading, or humiliating, or smacks of inferiority, or reeks of colonial subordination, and therefore ought to be purged, though I have some evidence that, in fact, the coat-of-arms has been removed from a post office in Montreal. Perhaps this is a portent of things to come.

The Fathers of Confederation were most certainly not looking for a title for the new nation which implied anything of the sort. If they had been, they would manifestly not have tried first for "Kingdom". The British Government was most certainly not trying to impose "Dominion." On the contrary, Lord Carnarvon, submitting it for the Queen's approval, was careful to say that it was the unanimous choice of the "British North American delegates," a "new title," which "would give dignity to this great scheme." If anybody doubts the authenticity of what I am saying, I have the precise references to the original documents. When he was speaking to the House of Lords, he said, "We are laying the foundations of a great state which may, in time, even overshadow this country."

Edward Blake, that doughty and successful fighter for wider powers for Canada, certainly did not think the word implied inferiority. On the contrary, in 1878 he used it as an argument in his battle to wring from the British Government the removal of certain obsolete limits on Canadian self-government. "Canada," he insisted, "is not merely a colony or a province: She is . . . a Dominion under an Imperial charter."

When Sir John A. Macdonald was proposing to set up the High Commissionership in London, he wanted to call the official resident "minister," and he suggested—and then on second thought struck it out as perhaps a bit of too strong meat to provide for the British Government—that the relationship between Canada and Great Britain might perhaps be considered in some senses as analogous to that between

## [Traduction]

aucune objection à ce que l'on utilise le mot «Dominion» et qu'il lui semblait même que cette idée était plutôt absurde. Les faits sont qu'il a surtout insisté pour que le mot «Royaume» ne soit pas utilisé. Le mot «Royaume» vient des Pères de la Confédération et le gouvernement britannique n'avait que faire de cette suggestion.

Les Pères ont donc présenté le «Dominion» du psaume 72:

Il (roi) aura un empire s'étendant d'un océan à l'autre et de la rivière jusqu'aux confins de la terre.

Ils étaient tous d'ardents monarchistes et surtout Sir George Cartier. Pour eux, ce titre représentait, comme l'a déclaré Lord Carnarvon à la reine Victoria, «un tribut au principe de la monarchie auxquels ils croyaient»; ils ont dû être certainement surpris de la convenance du passage, une nation qui déjà était aux abords d'un océan et laquelle on comptait bientôt joindre à l'autre; ils ont dû aussi croire au destin qui voulait que le «grand fleuve» soit le Saint-Laurent et les confins de la terre, le Pôle nord. La devise sur nos armoiries «*A mari usque ad mare*», d'un océan à l'autre, est tiré du même texte. A ma connaissance, personne n'a jamais laissé entendre que cette devise était dégradante, humiliante, ou un signe d'infériorité ou qu'elle sentait la subordination coloniale et que par conséquent elle devrait être abolie; bien qu'en fait j'aie des preuves que la devise ait été enlevée d'un bureau de poste de Montréal. Peut-être que cet incident est un signe avant-coureur des événements à venir.

Il ne fait pas de doute que les Pères de la Confédération ne cherchaient pas pour la nouvelle nation, un nom qui ait une telle connotation. Le cas échéant, ils n'auraient pas d'abord proposé le nom «Royaume». Puis, le gouvernement britannique ne voulait certainement pas imposer le nom «Dominion». Au contraire, lorsque Lord Carnarvon l'a soumis à l'approbation de la Reine, il a bien dit que c'était le nom choisi à l'unanimité par les «délégués nord-américains britanniques»; un «nouveau nom» qui apporterait de la «dignité à ce grand projet». Si vous doutez de l'authenticité de mes déclarations, j'ai sous la main les références exactes des documents originaux. Il s'est adressé à la Chambre des Lords en ces termes «nous sommes en train d'établir les fondations d'un grand état qui avec le temps surpassera ce pays.»

Il est certain qu'Edward Blake, celui qui s'est vaillamment battu pour que le Canada ait plus de droits, n'a jamais pensé que ce nom était synonyme d'infériorité. Au contraire, il s'en est servi pour arracher, en 1868, le consentement du gouvernement britannique relativement à l'abolition de certaines mesures désuètes auxquelles étaient soumis le gouvernement canadien. «Le Canada» a-t-il insisté, «n'est pas seulement une colonie ou une province: il est un empire doté d'une charte impériale».

Quand Sir John A. Macdonald a proposé d'installer le Haut Commissariat à Londres, il a voulu se présenter à la résidence du premier ministre, et il a suggéré—, puis s'est ravisé car il a pensé que le gouvernement britannique n'accepterait peut-être pas aussi facilement—que la relation entre le Canada et la Grande-Bretagne soit semblable à bien des niveaux à celle de l'Autriche et de la Hongrie qui, d'après les ententes de 1867,



## [Text]

Austria and Hungary which, under the arrangements of 1867, were two distinct countries with simply certain common powers given to delegations. If you had said to a Hungarian that Hungary was inferior to Austria, you would have been risking your life.

It is noteworthy also that, as the self-governing parts of the then British Empire advanced towards full independence, they, and the British Government, adopted the Canadian word "Dominion" to describe their common status. "Ah! yes," someone exclaims, "but, precisely, they were still subordinate." But any taint of subordination was removed when the Imperial Conference of 1926, in its historic report, declared that "Great Britain and the Dominions are autonomous communities, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs;" and the Statute of Westminster, 1931, which gave formal legal effect to the report, explicitly described Canada, Australia, New Zealand, South Africa, the Irish Free State and Newfoundland as "Dominions," and explicitly conferred on them powers denied to "colonies." There is an exception to that as far as the Australian States are concerned, but I will come to that later. India, Pakistan and Ceylon, in their Independence Acts of 1947 were all explicitly created Dominions: "the Dominion of India," "the Dominion of Pakistan," "the Dominion of Ceylon." India, incidentally gave up the title "Empire" for "Dominion," and the Indian Independence Act calls India "the Dominion of India" thirty times. Our Canadian word has been stamped indelibly on the history of the Commonwealth of Nations. Surely this is something to be proud of, not something to make us exclaim, "Out, out, damned spot!"

I have called this whole notion of "Dominion's" implying inferiority "invented." So it is. The invention seems to have started in January 1944, with a pamphlet by the late Emile Vaillancourt: a handsome cream-coloured affair, with the arresting title *Canada is not a Plantation*, and a cover showing a palm tree, a serpent, monkeys, coconuts and black men scantily clad. "According to some constitutional authorities," said M. Vaillancourt, "the word 'Dominion' is synonymous with colony, possession or plantation."

The only constitutional authorities he cited were: Lord Mansfield, in the case of *Campbell vs. Hall*, 1774; Leonard Le Marchant Minty, *Constitutional Laws of the British Empire*, 1928; and Article 37 of the Thirty-nine Articles of the Church of England. That is the first time that I have ever heard of Thirty-nine Articles cited as a constitutional authority.

I looked up the Mansfield judgment, and found this:

A country conquered by the British arms becomes a dominion of the King in the right of his Crown; and, therefore, necessarily subject to the Legislature, the Parliament of Great Britain.

This does not even mention "colony" or "plantation," and is about as relevant as Mr. F's aunt's: "There's milestones on the Dover Road." You may remember Mr. F's aunt in *Little Dorrit*. She was accustomed to dropping these remarks at odd moments in conversations. Another one was: "when we lived at Henley, Barnes' ganders was stole by tinkers." This is as about

## [Traduction]

sont deux pays distincts avec seulement certains pouvoirs donnés à des délégations. Si vous aviez dit à un Hongrois que son pays était inférieur à l'Autriche, vous auriez risqué votre vie.

Il faut aussi souligner qu'à mesure que certains membres de l'Empire britannique tendaient vers une plus grande indépendance, ils avaient, ainsi que le gouvernement britannique adopté le mot canadien «Dominion» pour décrire leur statut commun. Ah oui! s'exclame quelqu'un «mais, précisément, ils étaient encore subordonnés.» Mais toute trace de subordination a disparu lors de la «Imperial Conference» de 1926; on a relevé dans le rapport historique «la Grande-Bretagne et les Dominions sont des pays autonomes qui ne dépendent pas les uns des autres pour leurs affaires intérieures et extérieures»; et le Traité de Westminster, en 1931, a explicitement décrit le Canada, l'Australie, La Nouvelle-Zélande, l'Afrique du sud, la République d'Irlande et Terre-Neuve comme des Dominions et leur a accordé des pouvoirs refusés aux colonies. Les états australiens y font toutefois exception, mais j'y reviendrai plus tard. Par leur traité d'indépendance de 1947, l'Inde, le Pakistan et le Ceylan sont devenus des «Dominions», le Dominion de l'Inde, celui du Pakistan et du Ceylan. Incidemment, l'Inde a changé son titre d'«Empire» à celui de «Dominion» et dans le traité d'indépendance de l'Inde, on désigne bien quelque trente fois l'Inde du nom de «Dominion» de l'Inde. Notre mot canadien a laissé sa marque dans l'histoire des nations du Commonwealth. Au lieu de clamer «Au diable maudit nom», on devrait plutôt en être fier.

J'ai dit que cette idée d'infériorité accolée au mot «Dominion» était une invention, je le réaffirme. Il semble que l'histoire ait commencé en janvier 1944, avec la publication d'une brochure de feu Emile Vaillancourt intitulée «Le Canada n'est pas une plantation». On pouvait voir sur la page couverture, un palmier, un serpent, des singes, des noix de coco et des noirs à peine vêtus. Monsieur Vaillancourt déclarait: «D'après certaines autorités constitutionnelles, le mot «Dominion» est synonyme de possession, de colonie ou de plantation.»

Les seules autorités constitutionnelles citées par Monsieur Vaillancourt étaient les suivantes: Lord Mansfield, dans le cas de *Campbell vs. Hall*, 1774; Leonard Le Marchant Minty, *Constitutional Laws of the British Empire*, 1928; et l'Article 37 des Articles de la Church of England. C'est bien la première fois que les trente neuf articles de la «Church of England» sont cités comme une autorité constitutionnelle.

J'ai lu le jugement Mansfield et voici ce que j'ai relevé:

Un pays conquis par les armes britanniques devient un empire du Roi et par conséquent est soumis à la législature du parlement de la Grande-Bretagne.

On ne parle même pas de «colonie ou de plantation», et ce passage est aussi pertinent que la phrase de la tante de Monsieur F «There's milestones on the Dover Road». Si vous vous rappelez la tante de Monsieur F dans «*Little Dorrit*». Elle avait l'habitude de faire ces remarques importunes dans la conversation. Un autre exemple: «Lorsque nous habitions à

## [Text]

as relevant as those interventions by Mr. F's aunt. Any marginal relevance it might have had was, of course, wiped out by the Statute of Westminster.

I looked up Minty and found: "British Dominion means a country which is not only under British jurisdiction but is also made so by settlement or by conquest." This also does not even mention "colony" or "plantation," and any marginal relevance it might have had was also wiped out by the Statute of Westminster.

I looked up Article Thirty-seven of the Thirty-nine articles and found this: "The King's Majesty hath the chief power in this Realm of England and other his Dominions . . ." This, plainly, makes England a "dominion". To what it is supposed to be inferior, of what it is supposed to be a "colony, possession or plantation", I am unable to say perhaps of Normandy by virtue of William the Conqueror?

From this parade of "constitutional authorities", M. Vaillancourt triumphantly blazoned forth, in capital letters, his conclusion: "Canada is not a plantation;" from which, of course, it followed that the word "Dominion" must be cast forth into outer darkness, where there is wailing and gnashing of teeth.

In June, 1950, Mr. W. F. Carroll, K.C., M.P., a former judge, in a debate on a bill to change Dominion Day to Canada Day, invoked the authority of Sir Robert Borden against the use of "Dominion". Incidentally, if any of you try to verify this, this particular speech of Mr. Carroll's is not reported in the index, but it is there at page 3149 of *Hansard* for 1950. I had some trouble verifying it because I had a copy of the old, unrevised *Hansard* and when I looked for it I found it wasn't there; I looked at the index and found it wasn't there. I thought that this was rather singular, and, while leafing through *Hansard* around page 3149, suddenly it was there staring at me. It is in the second column of the first page for that particular date.

Sir Robert, he told the House of Commons, "when he came to sign the Treaty of Versailles, did not sign it for the Dominion of Canada but for Canada," and this had made Mr. Carroll realize that there was, as he said, "no such thing as the Dominion of Canada."

This is "all carved from the carver's brain." In the first place, Sir Robert did not sign the treaty at all. He had to go home before it was signed. The Canadian signatories were Mr. Sifton and Mr. Doherty.

Second, no one signed in the form "for Canada" or "for" anything else. The signatures all appear neat: "D. Lloyd George, Woodrow Wilson, . . . Arthur L. Sifton, Charles J. Doherty," and so forth.

Third, at the beginning of the treaty, the High Contracting Parties name their plenipotentiaries, and we find: "His Majesty the King . . . for the Dominion of Canada: Charles J. Doherty, Arthur L. Sifton."

Fourth, the Canadian order in council appointing our plenipotentiaries appointed them for "His Majesty the King in

## [Traduction]

Henley le jar de barnes fut volé par des bohémiens». Cette histoire est aussi pertinente que les interventions de la tante de Monsieur F. Toute autre pertinence possible a été balayée par le Traité de Westminster.

Dans Minty j'ai relevé: «Un Dominion britannique est un pays qui est non seulement sous juridiction britannique mais qui l'est en raison d'une entente ou d'une conquête». Ici encore on ne mentionne pas «colonie» ou «plantation» et toute pertinence qu'il y aurait pu y avoir a été balayée par le Traité de Westminster.

Par ailleurs, on retrouve dans l'article 37 des trente neuf Articles: «Sa majesté le Roi a le pouvoir suprême dans le Royaume d'Angleterre et dans ses dominions . . . » Ce qui sans aucun doute fait de l'Angleterre un «dominion». De quoi est-il inférieur, de qui est-il une colonie, une «possession ou une plantation», je ne sais pas, peut-être de la Normandie en vertu de William le Conquérant.

Après ce défilé «d'autorités constitutionnelles», Monsieur Vaillancourt a proclamé sur tous les toits: «le Canada n'est pas une plantation»; et c'est à partir de là qu'on a cru que le mot «Dominion» devait être relégué aux oubliettes, avec les lamentations et les grincements de dents.

En juin 1950, M. W.F. Carroll K.C., député, un ancien juge lors d'un débat sur un bill concernant le changement du nom Dominion Day à Canada Day, a invoqué l'autorité de Sir Robert Borden pour interdire l'usage du mot «Dominion». Si jamais au fait vous voulez vérifier ceci, le discours de M. Carroll n'est pas inscrit à l'index, mais vous le trouverez à la page 3149 du *hansard* de 1950. J'ai eu de la difficulté à le vérifier parce que j'avais la version non révisée du *hansard* et quand je l'ai cherché, je ne suis pas arrivé à le trouver; j'ai regardé à l'index et il ne s'y trouvait pas non plus. J'ai trouvé ça plutôt bizarre, mais c'est en feuilletant le *hansard* que je suis finalement tombé sur le discours en question. Vous le trouverez dans la deuxième colonne de la première page de juin 1950.

«Sir Robert» dit-il à la Chambre des Communes, «lorsqu'il a signé le Traité de Versailles, il ne l'a pas signé au nom du Dominion du Canada mais bien pour le Canada» c'est ainsi que M. Carroll s'est rendu compte que «le Dominion du Canada n'existait pas.»

Tout ça est une invention pure et simple, d'abord parce que Sir Robert n'a jamais signé ce traité. Il a dû se rendre chez lui avant qu'on ne le fasse. Monsieur Sifton et Monsieur Doherty ont été les signataires canadiens.

Ensuite, personne n'a signé «au nom du Canada» ou «au nom» de quoi que ce soit. On a signé simplement: «D. Lloyd George, Woodrow Wilson, . . . Arthur L. Sifton, Charles J. Doherty,» et ainsi de suite.

De plus, au début du traité, les hautes parties contractantes nomment leurs plenipotentiaries, et on retrouve: «Sa majesté le Roi . . . pour le Dominion du Canada: Charles J. Doherty, Arthur L. Sifton.»

Par ailleurs, lorsqu'on a nommé, par un décret du conseil canadien, nos plenipotentiaries, on les a nommés pour sa



## [Text]

respect of the Dominion of Canada," and named four, as follows: Sir Robert Borden, "Prime Minister of the Dominion of Canada;" Sir George Foster, "Minister of Trade and Commerce for the Dominion of Canada;" Arthur L. Sifton, "Minister of Customs and Inland Revenue of the Dominion of Canada," and Charles J. Doherty, "Minister of Justice of the Dominion of Canada." Each of them is described as a "Commissioner and Plenipotentiary in respect of the Dominion of Canada." The Full Power issued to Sir Robert Borden says "for the Dominion of Canada" all the way through.

Fifth, the order in council providing for ratification of the treaty in respect of Canada advises that "His Majesty the King be humbly moved to approve, accept, confirm and ratify the said Treaty of Peace, for and in respect of the Dominion of Canada."

Sixth, in his memorandum circulated to the British Empire delegation at Versailles on behalf of "the Dominion Prime Ministers," on "The Dominions as Parties and Signatories to the Various Peace Treaties," Borden was careful to say "the Dominion of Canada", and to refer to "The Commonwealth of Australia, the Union of South Africa, etc." collectively as "Dominions". (New Zealand appears in the Austrian Treaty as "the Dominion of New Zealand").

In the whole collection of documents I have been quoting from (printed in Sessional Paper 41 of the Second Session of 1919) there is not one single instance where "Canada" alone is used. It is invariably "the Dominion of Canada". So much for the flight of Mr. Carroll's lively imagination.

Successive governments proceeded to put into effect the purge M. Vaillancourt had called for. They removed the offending words from telephone books, the *Canada Year Book*, public buildings and various government documents (including *Hansard*), usually by the mere administrative fiat, and usually substituting the imported American word "federal". We were solemnly told that "Dominion" was an "error" which had "crept into official usage." The "error" occurs no less than 273 times in the various constitutional acts, orders and letters patent, from 1868 to at least 1931, and, of course, in almost innumerable Canadian statutes. (It can still be found in the *Revised Statutes* of 1970, notably in the very Holidays Act which Bill C-201 seeks to amend.) It was an "error" which had escaped the eye of Sir John A. Macdonald, Edward Blake, Sir John Thompson, Sir Charles Tupper, Sir Wilfrid Laurier, Sir Allen Aylesworth, Sir Robert Borden, Arthur Meighen, and even, it seems, for a time, Mr. Mackenzie King.

The whole thing is an extraordinary collection of fairy tales, and not less extraordinary is the number and quality of the people who have accepted them as Gospel, and been ready, on this flimsy basis, to forgo what ought to be one of our proudest—and most purely Canadian—words and the tradition it enshrines.

Now, apparently, we have reached the climax of the whole performance, or at least as near a climax as we can get without

## [Traduction]

Majesté le Roi au nom du Dominion du Canada; les plénipotentiaires étaient les suivants: Sir Robert Borden, «premier Ministre du Dominion du Canada»; Sir George Foster, «Ministre de l'Industrie et du Commerce du Dominion du Canada»; Arthur L. Sifton, «Ministre des douanes et du revenu intérieur du Dominion du Canada» et Charles J. Doherty, «Ministre de la justice du Dominion du Canada.» On les décrit comme «Commissaires et Plénipotentiaires au nom du Dominion du Canada. On accorde le plein pouvoir à Sir Robert Borden au nom encore du «Dominion du Canada».

En cinquième lieu, le comité chargé de la ratification du traité au nom du Canada recommande: «Que sa Majesté le Roi daigne approuver, accepter, confirmer et ratifier ledit Traité de Paix, pour et au nom du Dominion du Canada.»

En sixième lieu, dans son mémoire portant sur "the Dominions as Parties and Signatories to the Various Peace Treaties" et distribué à la délégation de l'Empire britannique à Versailles au nom des premiers Ministres du Dominion», Borden a bien écrit «Dominion du Canada» et a désigné du nom de Dominions le Commonwealth d'Australie, l'Union de l'Union de l'Afrique du Sud, etc. (Dans le Traité d'Autriche, on désigne la Nouvelle-Zélande sous le nom de Dominion de la Nouvelle-Zélande.)

Dans tous les documents que j'ai consultés (publiés dans les documents parlementaires 41 de la deuxième session de 1919), je n'ai pas vu un seul endroit où on avait utilisé le mot «Canada», c'est toujours l'expression «Dominion du Canada» qui revient. Alors, voilà pour Monsieur Carrol et son imagination fertile.

Plusieurs gouvernements ont à tour de rôle tenté de faire le nettoyage souhaité par Monsieur Vaillancourt. Ils ont enlevé les mots offensants des annuaires téléphoniques, de l'*Annuaire du Canada*, des édifices publics et des divers documents gouvernementaux (y compris le *Hansard*), règle générale avec seulement l'autorisation de l'administration; on a habituellement substitué le mot offensant par le mot américain «fédéral». On nous annonçait alors solennellement que le mot «Dominion» était entré dans l'usage par erreur. Et pourtant cette erreur se répète pas moins de 273 fois entre 1868 et 1931 dans les diverses lois constitutionnelles, les décrets, les lettres patentes, et bien sûr, dans les innombrables statuts du Canada. (on la retrouve même dans les *Statuts révisés du Canada*, notamment dans la Loi établissant les jours fériés que veut justement modifier le Bill C-201). C'est une erreur qui a échappé à Sir John A. Macdonald, Edward Blake, Sir John Thompson, Sir Charles Tupper, Sir Wilfrid Laurier, Sir Allen Aylesworth, Sir Robert Borden, Arthur Meighen et il semble même pour un certain temps, à M. Mackenzie King.

Toute cette affaire est une collection de contes de fées. Ce qui ne semble pas moins extraordinaire, c'est le nombre et la qualité des gens qui ont avalé ces histoires sur une base aussi chancelante, pour se défaire de ce mot tout canadien dont nous devrions être fiers et qui fait partie de notre tradition.

Apparemment, nous avons atteint le climax de toute cette affaire ou du moins aussi loin qu'on peut aller sans l'abolition



## [Text]

a constitutional amendment repealing section 3 of the Constitution Act, 1867, which would require the assent of the legislatures of at least seven provinces with at least half the population of the ten.

Critics of this proposal to replace Dominion Day by Canada Day, a substitution which the Canada Post Corporation, following the example of more exalted authorities, has recently performed without waiting for legislation, have pointed out that the Americans do not celebrate "United States Day" or "America Day", nor the French "France Day". They might have added that the Scots do not celebrate "Scotland Day" nor the Irish "Ireland Day".

The bill's supporters triumphantly answer that the Australians do celebrate "Australia Day", adding that perhaps the people of the Antipodes had less of an inferiority complex than we had because they severed their last legal tie to Britain... earlier than we did."

Incidentally, if you look up your list of diplomatic, consular and all representatives in Canada issued in June, 1982, you will find a list of national days and their names—160 of them. In that list you will see that there are exactly two which use the Australian formula, "Australia Day" and "Pakistan Day". All the others don't do that at all.

The parallel with "Australia Day" is not exact. The Australians did not have a "Commonwealth Day" which they changed to "Australia Day".

The addendum about the "inferiority complex" won't wash. The Australians did indeed get ahead of us in the matter of power to amend their own Constitution: they have had it from the beginning. Incidentally, Newfoundland, before 1934, had also got ahead of us in this respect. They could amend their Constitution without going to Westminster.

But their "last legal tie to Britain"? Their Constitution still provides for appeals from Australian courts to the Judicial Committee of the United Kingdom Privy Council. An Australian act of 1968 limited those appeals from the Australian High Court itself in such a way that they were practically abolished, but it left appeals from state courts. The Australian Constitution still provides for reservation of Australian Commonwealth bills for the signification of the Queen's pleasure, and the very bill limiting appeals to the Judicial Committee was reserved, and received the Queen's assent in 1968. The Australian Constitution still provides for disallowance of Commonwealth acts by the Queen.

The governors of Australian states are appointed by the Queen on the advice of the Commonwealth and Foreign office, after consultation with state governments, and the British government, which makes the recommendation and tenders the advice to Her Majesty, does not invariably accept the recommendations of the Australian state governments, as occurred in Queensland in 1977.

Australians continue to receive Imperial titles and honours. The Australian states recommend for Imperial titles and honours, and the Australian Commonwealth government does likewise. When the Australian Commonwealth government is

## [Traduction]

de l'Article 3 de l'Acte constitutionnel de 1867, laquelle exigerait le consentement d'au moins 7 gouvernements provinciaux et celui de la moitié de la population canadienne.

Ceux qui s'opposent au changement de la Fête du Dominion par la Fête du Canada, une substitution que la Société canadienne des Postes, suivant l'exemple d'autorités plus exaltées, n'a pas tardé à faire, même si la loi n'a pas été adoptée, ont déclaré que les Américains ne célébraient pas «la Fête des États-Unis» ou la «Fête de l'Amérique», ni les Français la «Fête de la France». Ils auraient pu ajouter que les Écossais ne célébraient pas la «Fête de l'Écosse», ni les Irlandais la Fête de l'Irlande».

Les partisans du Bill ont répondu avec enthousiasme que les Australiens célèbrent la «Fête de l'Australie», ajoutant que les gens aux antipodes n'avaient pas un aussi grand complexe d'infériorité que nous, parce qu'ils avaient coupé leur dernier lien légal qui les unissait à l'Angleterre bien avant nous».

Soit dit en passant, si vous regardez votre liste des diplomates, des consuls et de tous les représentants au Canada de juin 1982, vous y trouverez une liste des 160 fêtes nationales. Vous verrez qu'il y en a exactement deux qui utilisent la formule australienne, l'Australie et le Pakistan. Tous les autres les formulent différemment.

Le parallèle de la «Fête de l'Australie» n'est pas exact. Les Australiens n'avaient pas une Fête du Commonwealth qu'ils ont remplacé par une «Fête de l'Australie».

La tache du «complexe d'infériorité» ne semble pas vouloir s'effacer. En effet, les Australiens nous ont précédé en matière d'amendements à leur Constitution; ils ont eu le pouvoir dès le début. Incidemment en 1934, Terre-Neuve nous avait aussi devancé à ce niveau. Ils pouvaient amender leur constitution sans passer par Westminster.

Mais leur dernier lien légal avec l'Angleterre? Leur constitution leur permet de faire appel au «Judicial Committee of the United Kingdom Privy Council». Une loi australienne adoptée en 1968 a limité ces appels à ceux de la cour suprême de l'Australie, d'une façon telle qu'ils sont presque abolis, mais il reste toujours les appels des cours des états. D'après sa constitution, l'Australie peut faire des réservations d'un bill du Commonwealth de l'Australie, au bon plaisir de la Reine, et ce même bill peut limiter les appels au «Judicial Committee», et recevoir consentement de la Reine en 1968. D'après la Constitution australienne la Reine peut refuser de sanctionner une loi du Commonwealth.

C'est la Reine, conseillée par le Foreign Office et le Commonwealth qui nomment les gouverneurs des états australiens, après consultation auprès des gouvernements des états; et le gouvernement britannique lequel fait des recommandations et avise la Reine, n'accepte pas toujours les recommandations des gouvernements australiens, comme ce fut le cas entre autres, en Australie en 1977.

Les Australiens continuent de recevoir les titres et les honneurs impériaux. Les états australiens sont ceux qui font les recommandations pour ces titres et honneurs, le gouvernement du Commonwealth en fait autant. Lorsque le parti au pouvoir

## [Text]

a Labour government, it does not recommend titles, just honours less than titles, but this has not prevented, I might add, members of the Australian Labour Party from accepting Imperial honours recommended by a party of the other colour.

We, too, have kept the provision for reservation of Dominion bills and disallowance of Dominion acts: astonishingly, the Constitution Act of 1982 leaves them intact, and a distinguished Canadian writer on the Constitution, Professor Edward McWhinney, has asked in his latest book, why the Governor Gen should not exercise the power to reserve bills for the assent of the Queen in Council (United Kingdom) "if the need for exercise" of this should arise "in his own, proper constitutional judgment;" see *Canada and the Constitution, 1979-82*. But we ended appeals to the Judicial Committee in 1949; the Lieutenant-Governors of our provinces are appointed by the Governor Gen, not the Queen; and we put an end to Imperial titles and Imperial honours—except the Royal Victorian Order conferred by the Queen in her own personal discretion—in 1935. Perhaps that Australian inferiority complex—alleged—is not, after all, so much less than ours—alleged. Perhaps the boot is on the other foot.

And I may add that after I had finished this I got from the Australian High Commission—and I have 40 copies of it here in my shopping bag—the news that the Australian premiers and the Australian Prime Minister have just agreed that appeals to the Privy Council should be stopped, should be ended, and that the Australian states should now be emancipated under the Statute of Westminster from the trammels of the Colonial Laws Validity Act. So that the Australians, who were supposed to be leaping so many years ahead of us in this matter, are in fact in the matter of appeals to the Judicial Committee just about one generation behind us. In fact, by the time they have finished they will be a little over a generation behind us. They will be 34 years behind us. And in the matter of the Colonial Laws Validity Act, they are just 51 years behind us. So I don't feel any necessity to perform the ceremonial kow-tow before the Australians on the subject of inferiority complexes. It is perhaps poetic justice that this particular announcement should come from Australia just at this particular point.

We are told that our soldiers, sailors and airmen fought for "Canada," not "Dominion." Of course they did, just as Australian soldiers, sailors and airmen fought for "Australia," not "Commonwealth." But "Commonwealth" is still the legal, constitutional title of the Australian federation and is still used to describe the laws and institutions of the central government and Parliament of that country. Mr. Whitlam, I believe, wanted to replace it as an adjective by the word "federal;" but Australians apparently preferred their own word, which the Fathers of their Constitution had chosen, and saw nothing demeaning, humiliating, degrading, inferior or colonial in doing so.

## [Traduction]

du Commonwealth australien est le parti travailliste, il ne fait pas les recommandations relativement aux titres, seulement celles des honneurs; ce qui n'a pas empêché des membres du parti travailliste australien d'accepter des honneurs impériaux sur la recommandation d'un autre parti que le sien.

Nous aussi avons des dispositions nous permettant des réservations des projets de loi du Dominion et l'annulation des lois; chose incroyable mais vraie, l'Acte constitutionnel de 1982 nous garde intact ces droits. Professeur Edward McWhinney, le distingué rédacteur canadien de la Constitution, a demandé dans son dernier livre pourquoi le gouverneur général ne pourrait-il pas exercer son droit de réserver des projets de loi au nom de la Reine (Royaume-Uni) «si un besoin se faisait sentir» dans son propre jugement constitutionnel; voir *Canada et la Constitution, 1979-1982*. Mais nous avons arrêté d'interjeter appels auprès du Comité judiciaire en 1949; les lieutenants-gouverneurs de nos provinces sont nommés par le Gouverneur général, non par la Reine, et nous avons mis fin aux titres impériaux et aux honneurs impériaux—à l'exception du Royal Victorian Order qui est accordé selon le choix personnel de la Reine—en 1935. Peut-être que le complexe d'infériorité australien—prétendu—n'est pas, après tout, beaucoup moindre que le nôtre—prétendu. Peut-être les rôles sont renversés.

Et j'ajoute qu'après que j'ai eu fini ceci, j'ai reçu de la Haute commission de l'Australie—et j'en ai 40 copies ici dans mon sac à provisions—les nouvelles que les premiers ministres australiens et le premier ministre australien s'accordent justement pour reconnaître qu'on devrait arrêter d'interjeter appels auprès du Conseil privé, en mettre fin, et que les états australiens devraient dorénavant être affranchis, en vertu du Statut de Westminster, des entraves du Colonial Laws Validity Act. Alors les Australiens, qui sont censés avoir pris les devants dans cette affaire, sont, en ce qui concerne les appels au Comité judiciaire, à peu près une génération derrière nous. En fait, lorsqu'ils auront fini, ils seront environ une génération derrière nous. Ils auront exactement 34 ans derrière nous. Et en ce qui concerne le Colonial Laws Validity Act, ils sont seulement 51 ans derrière nous. Alors, je ne sens pas le besoin de faire des courbettes cérémonielles devant les Australiens au sujet des complexes d'infériorité. C'est peut-être bonne justice que cette déclaration particulière a été faite par l'Australie justement à ce moment précis.

On nous dit que nos soldats, marins et aviateurs se sont battus pour le «Canada», non pas pour le «Dominion». Bien sûr qu'ils l'ont fait, de la même façon que les soldats, marins et aviateurs australiens l'ont fait pour «l'Australie», et non le «Commonwealth». Mais «commonwealth» est toujours le titre légal, constitutionnel de la fédération australienne et est toujours employé pour décrire les lois et les institutions du gouvernement central et du Parlement de ce pays. M. Whitlam, je crois, voulait le remplacer, en tant qu'adjectif, par le mot «fédéral»; mais les Australiens ont apparemment préféré leur propre mot, qui avait été choisi par les Pères de leur Constitution, et ils n'y voyaient, dans l'emploi même de ce mot, rien d'avilissant, d'humiliant, de dégradant, d'inférieur ou de colonial.



## [Text]

We are told also that "Dominion" won't do because it is "British." Actually, as a legal and constitutional term, it is perhaps the most purely Canadian word in the dictionary. If it were British, would that make it un-Canadian?

Our criminal law is basically English—not even British: English. So is the civil law of all the provinces except Quebec. So is the public law of every province, and, I might add, of the Dominion as a whole. Our Parliament is the lineal descendant of the British Parliament: Its structure, rules and procedures are shot through with precedents from the Parliament of the United Kingdom, since 1801, the Parliament of Great Britain, 1707-1801, and the pre-1707 Parliament of England. Our system of responsible cabinet government is British: The Constitution Act, 1867, says our Constitution is to be "similar in principle to that of the United Kingdom." And that is still there, remember.

The independence of the judges of our superior courts, who cannot be removed except on joint Address of both Houses of Parliament, is taken straight from the English Act of Settlement, 1701. Are all these therefore "colonial," "inferior," un-Canadian? The Quebec civil law is basically French. Does anyone dare to say that that makes it "Colonial," "inferior," un-Canadian? We have adapted, modified, added to, subtracted from, the British and French originals, made them unmistakably our own; but, just as unmistakably, they still bear the indelible imprint of Britain and France. This is not an assertion of any superiority of British or French laws or institutions over those of other countries. It does not relegate Canadians of other origins to the rank of second-class citizens. It simply states a fact.

Some years ago a huge streamer on Dufferin Terrace in Quebec City bore the slogan "Conservons notre héritage Français!" Let us keep our French heritage. With all my heart. Why not? That should be the motto not only of French Canadians but of all Canadians. The arms of Quebec—and its automobile licence plates!—proclaim, "Je me souviens." Again, with all my heart, and again, why not? All of us should remember, and proudly, our French past.

But, by the same token, why should we not keep our British heritage, remember our British past? Why should there be a double standard?

We hear a great deal nowadays about "the French fact," about "duality," about "two founding peoples." But there is also a British fact. It takes two to make a duality; and if the French were one of two founding peoples, the British were certainly the other. Why should either say to the other, "We shall remember, but you must forget?"

We are told that there is one insuperable obstacle to keeping the name "Dominion Day": that there is no French translation for "Dominion."

## [Traduction]

On nous dit aussi que «Dominion» n'est pas approprié parce que c'est «Britannique». En fait, en tant que terme légal et constitutionnel, c'est peut-être le mot le plus purement canadien dans le dictionnaire. S'il était britannique, est-ce que cela le ferait non-canadien?

Notre droit criminel est essentiellement Anglais—même pas Britannique: Anglais. Il en est de même pour le droit civil de toutes les provinces à l'exception du Québec. Il en est de même pour le droit public, et, je peux ajouter, pour l'ensemble du Dominion. Notre Parlement est le descendant en ligne directe du Parlement britannique: Ses structures, règlements et procédures abondent de précédents provenant du Parlement du Royaume-Uni (depuis 1801), du Parlement de la Grande-Bretagne (1701-1801) et du Parlement de l'Angleterre (avant 1701). Notre système de gouvernement responsable formé de cabinet est britannique: L'Acte constitutionnel de 1867 dit que notre Constitution doit être «semblable en principe à celui du Royaume-Uni.» Et il en est toujours ainsi.

Dans nos cours supérieures, l'indépendance des juges qui ne peuvent être révoqués qu'à la condition qu'une adresse commune soit présentée par les deux Chambres du Parlement, est tirée directement de la Loi anglaise de succession au trône de 1701. Tout ceci est-il donc «colonial», «inférieur», non-canadien? Le droit civil du Québec est français. Il y a-t-il quelqu'un qui ose dire que cela le rend «colonial», «inférieur», non-canadien? Nous avons adapté et modifié les lois originales britanniques et françaises, nous en avons rajoutées et nous en avons enlevées. Nous les avons faites sans aucun doute nôtres, mais sans nul doute, elles gardent toujours l'empreinte indélébile de la Bretagne et de la France. Ce n'est pas une affirmation d'une supériorité que peuvent avoir les lois ou les institutions britanniques ou françaises par rapport à celles d'autres pays. Cela ne relègue pas les Canadiens d'autres origines au rang de citoyens de deuxième classe. Ce n'est qu'une constatation.

Il y a quelques années, une grande banderole sur la terrasse Dufferin dans la ville de Québec portait le slogan «Conservons notre héritage français!» De tout cœur. Pourquoi pas? Cela devrait non seulement être la devise des Canadiens-Français mais de tous les Canadiens. Les armes du Québec—et les plaques d'immatriculation—proclame «Je me souviens.» Encore, avec cœur, pourquoi pas? Nous devons tous nous souvenir de notre passé français avec fierté.

Mais, dans un même souffle, pourquoi ne garderions nous pas notre héritage britannique, nous rappeler de notre passé britannique? Pourquoi devrait-il y avoir deux poids, deux mesures.

De nos jours, nous entendons beaucoup parler du «fait français», de «dualité», de «deux peuples fondateurs.» Mais, il y a également un fait britannique. Il faut deux pour faire une dualité; et si les Français étaient un des peuples fondateurs, les Britanniques étaient certainement l'autre. Pourquoi l'un doit-il dire à l'autre: «Nous devons nous souvenir, mais vous devez oublier?»

On nous dit qu'il y a un obstacle insurmontable dans l'emploi constant du nom «fête du Dominion»: il n'y a aucune traduction française pour «Dominion.»



## [Text]

My first comment on that is that it is not surprising, since "Dominion" is an old French word—the Oxford Dictionary calls it "obsolete French"—which English borrowed and preserved.

My second is that in fact there is an official, well-established translation: "Puissance." The Revised Statutes of Canada, 1970, in the appendix which contains all our pre-1982 constitutional acts and orders, gives that translation in what is now the Constitution Act, 1867, section 3; in the Rupert's Land Act, 1868, repeatedly; in the Rupert's Land and North-Western Territory Order in Council, 1870; in the Manitoba Act, 1870; in the Constitution Act, 1871; in the Order admitting Prince Edward Island into Confederation, 1872, repeatedly; in the Order admitting the Arctic Islands into Confederation, 1880; in the Constitution Act, 1886; in the Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act, 1895; in the Alberta Act, 1905; in the Saskatchewan Act, 1905.

The French version of the original Dominion Day Act, 1879, said the day was to be:

«un jour de fête publique sous le nom de jour anniversaire de la Confédération.»

My third comment is that as early as 1917 it seems to have been officially decided that no translation was necessary; that modern Canadian official French can simply re-borrow "Dominion" from English. At any rate, on the central pillar in the Hall of Fame or Hall of Honour, in this very building, we find:

À l'occasion du cinquantième anniversaire de la Confédération constituant en Dominion du Canada les colonies britanniques de l'Amérique du Nord, le Parlement et le Peuple consacrent cet édifice en cours de reconstruction.

In the French version of the Revised Statutes of Canada, 1927, chapter 49, Dominion Day is "Fête du Dominion; he so too in the Revised Statutes of 1952, chapter 88, and the Revised Statutes of 1970, chapter H-7, the act which this act will amend. In the appendix to the Revised Statutes of 1970, the French versions of the Constitution Act, 1930, and of the Statute of Westminster, 1931, both say "Dominion du Canada." And, *finis coronat opus*, in the corridor leading to the Parliamentary Library, a plaque set up only about a month ago drawing attention to the Westminster Palace Hotel Conference of 1866 does exactly the same: Dominion du Canada.

Modern Canadian official French has had no hesitation about borrowing, recently, purely English words like "leader"—

"Le leader du gouvernement au Sénat; le leader de l'opposition au Sénat." In my day it used to be "le chef de l'opposition."

But that has gone down the drain.

Why there should be any objection to re-borrowing the old French word "Dominion," sanctioned by more than a century of official usage, is one of the mysteries which are really quite insoluble.

## [Traduction]

Premièrement, cela ne me surprend point puisque «Dominion» est un vieux mot français—l'Oxford Dictionary l'appelle du «français désuet»—que l'anglais a emprunté et gardé.

Deuxièmement, il y a une traduction officielle et établie: «Puissance». Dans l'appendice des Statuts Révisés du Canada de 1970 où sont notés toutes les lois et tous les décrets d'avant 1982, cette traduction apparaît dans ce qui est présentement l'Acte constitutionnel de 1867 (article 3); à plusieurs reprises dans le «Rupert's Land Act» de 1868; dans le «Rupert's Land and North-Western Territory Order in Council» de 1870; dans le «Manitoba Act» de 1870; dans l'Acte constitutionnel de 1871; à plusieurs reprises dans le Décret admettant l'entrée de l'Île-du-Prince-Édouard dans la Confédération, 1873; dans le Décret admettant l'entrée des îles de l'Arctique dans la Confédération, 1880; dans l'Acte constitutionnel de 1886; dans le «Canadian Speaker (Appointment of Deputy) Act» de 1895; dans le «Alberta Act» de 1905; dans le «Saskatchewan Act» de 1905.

La version française originale du «Dominion Day Act» de 1879, soulignait que cette journée devrait être

A public holiday known as the anniversary of Confederation.

Troisièmement, il semble avoir été décidé de façon officielle qu'aucune traduction était nécessaire; que le français officiel employé au Canada pouvait simplement emprunter de nouveau le mot «Dominion» de l'anglais. De toute façon, on trouve, dans cet édifice même, dans la Galerie de la Renommée ou la Galerie d'honneur:

On the occasion of the fiftieth anniversary of the Confederation forming the Dominion of Canada from the colonies of British North America, Parliament and the People dedicate this building now under reconstruction.

Au chapitre 49 de la version française des Statuts Révisés du Canada, «Dominion» est «Fête du Dominion;» ainsi qu'au chapitre 88 des Statuts Révisés de 1952 et au chapitre H-7 des Statuts Révisés de 1970, c'est cette loi que la présente loi promulguera. Il s'agit de «Dominion du Canada» dans l'appendice des Statuts Révisés de 1970, dans les versions françaises de l'Acte constitutionnel de 1930 et dans le Statut de Westminster de 1931. Et, *finis coronat opus*, dans le corridor menant à la Bibliothèque parlementaire, une plaque a été mise il y a environ un mois pour rappeler le «Westminster Palace Hotel Conference» de 1866, et il s'agit toujours de Dominion du Canada.

On n'a pas hésité, récemment, dans le français au Canada, à emprunter des mots purement anglais comme «leader»—

The «leader du gouvernement» in the Senate; the «leader de l'opposition» in the Senate. In my day it used to be «le chef de l'opposition».

Mais ça c'est tombé à l'eau.

Pourquoi devrait-il y avoir des objections à emprunter de nouveau le vieux mot français «Dominion» quand il a été sanctionné par plus d'un centenaire d'usage officiel. C'est un de ces mystères vraiment insolubles.

## [Text]

But must the day have the same name in both languages? The French version of the Revised Statutes of 1886, as I have already mentioned, called it "Jour de la Confédération," and so it remained till 1927; and no one seems to have been a penny the worse. Your Honours might perhaps consider returning to the 1886-1927 wording of the two versions.

I have one final point to make.

The Fathers of Confederation set out to make a nation. Incidentally, they often distinguished carefully in both languages between "nationality"—the English, French, Scotch and Irish "nationalities"—and "nation"—the one nation, the "eule et grande puissance," which was to be. They did not set out to make a league of semi-independent states or a "community of communities." They believed, accordingly, in the primacy of the nation over its parts. They gave the central Parliament the residual power in legislation, in a deliberate rejection of the American system. "The Americans," Sir John said in his jaunty way, "commenced at the wrong end. Here we have adopted a different system." They gave it paramount power over agriculture and immigration. They gave it power to unify, subject to provincial consent, and to take over all or any part of the law of property and civil rights in all the provinces except Quebec; power to bring any local work under its own exclusive jurisdiction by declaring it to be a "work for the general advantage of Canada;"—and that power has been exercised 470 times. You can find the list in Professor André Lajoie's excellent work,

*Le pouvoir déclaratoire du Parlement.*

They gave it power, in the last resort, to protect the educational rights of the Protestant and Roman Catholic minorities—outside Newfoundland, that is, which is otherwise corrected—and power to establish the Supreme Court of Canada. They gave the central executive power to appoint senators; power to appoint, instruct and remove Lieutenant-Governors—and two have been removed; power to appoint all the judges of the superior, district and county courts, except the courts of probate in Nova Scotia and New Brunswick; power to protect the educational rights of the Protestant and Roman Catholic minorities; power to disallow provincial acts. Of this primacy of the nation over its parts, "Dominion" was the outward and visible symbol. Canada was to be not four provinces with a limited central authority acting for them in certain matters of common interest. It was to be—and I quote again the Act of 1867—"one Dominion . . . divided into four provinces."

Is this a moment to weaken that outward and visible symbol of "one Canada," to give aid and comfort to forces which would crib, cabin and confine a national government and Parliament already far more limited than the Fathers of Confederation intended them to be and beset by problems, Canada-wide, continent-wide, world-wide, which even the strongest provinces would be utterly unable to cope with?

I interpolate here something that I should have put in the brief. A country which assaults its history as this bill does,

## [Traduction]

Mais ce jour doit-il avoir le même nom dans les deux langues? Dans la version française des Statuts Révisés de 1886, comme j'ai déjà mentionné, on l'a appelé «Jour de la Confédération» et c'est resté inchangé jusqu'en 1927; et personne ne semble en avoir souffert. Les honorables sénateurs considéreraient peut-être retourner à la formulation des deux versions de 1886-1927.

J'ai une dernière chose à ajouter.

Les Pères de la Confédération se sont proposés de créer une nation. Au fait, ils faisaient bien la distinction entre «nationalité»—les «nationalités» anglaises, françaises, écossaises et irlandaises—et «nation»—«the one nation», la «seule et grande puissance.» Ils ne se sont pas proposés de faire une ligue d'états semi-indépendants ou une «communauté de communautés.» En conséquence, ils croyaient à une primauté de la nation sur ses parties. Dans un rejet délibéré du système américain, ils ont donné le pouvoir résiduel législatif au Parlement central. «Les Américains,» a dit sir John de sa façon désinvolte, ont mal commencé. Ici, nous avons adopté un système différent.» Ils lui ont accordé des pouvoirs d'une importance suprême par rapport à l'agriculture et à l'immigration. Ils lui ont accordé le pouvoir d'unir, sous réserve du consentement des provinces, et d'appliquer entièrement ou partiellement, la loi relative à la propriété et des droits civils dans toutes les provinces à l'exception du Québec. Le pouvoir de s'attribuer la juridiction exclusive sur tout travail local en le déclarant «du travail pour l'intérêt général du Canada;»—et l'on a exercé ce pouvoir 470 fois. Vous pouvez trouver la liste dans l'excellent travail du professeur André Lajoie.

*Parliament's declaratory power.*

En dernier ressort, il lui ont donné le pouvoir de protéger les droits à l'éducation des minorités protestantes et catholiques—à l'extérieur de Terre-Neuve—et le pouvoir de créer la Cour suprême du Canada. Ils ont donné à l'exécutif central le pouvoir de nommer des sénateurs; le pouvoir de nommer, d'instruire et de révoquer les lieutenants gouverneurs—et deux ont été révoqués; le pouvoir de nommer tous les juges des cours supérieures et fédérales ainsi que des cours de comté à l'exception des cours d'enregistrement et d'examen des testaments en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick; le pouvoir de protéger les droits à l'éducation des minorités protestantes et catholiques; le pouvoir de rejeter une loi. «Dominion» était le symbole extérieur et visible de cette primauté de la nation sur ses parties. Le Canada ne serait pas formé de quatre provinces ayant un pouvoir central limité qui agirait en leur faveur dans certaines affaires d'intérêt commun. Il serait—et je cite encore l'Acte de 1867—"un Dominion . . . divisé en quatre provinces."

Est-ce le moment d'amenuiser ce symbole extérieur et visible «d'un Canada,» de donner de l'aide et du confort aux forces qui restreindraient un gouvernement national et un Parlement déjà beaucoup plus limités que les Pères de la Confédération ne l'avaient prévus, ainsi qu'assaillis par des problèmes qui englobent tout le Canada, tout le continent, toute la terre, des problèmes que même les provinces les plus fortes ne peuvent résoudre?

J'intercale ici un passage qui aurait dû se trouver dans le mémoire: «un pays qui ne respecte pas son histoire comme le



[Text]

impairs its future. On a milder note, honourable senators, I venture to hope that the submission we have made to you may be useful to the committee and to the Senate in giving this bill the sober second thought it deserves and needs. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Forsey. Once again you have given your former colleagues an erudite and useful lesson on Canadian history and constitutional law. Honourable senators, we will hear from Mrs. Sabia and Gen Legge before questioning begins, if you do not mind.

**Mrs. Laura Sabia, the Royal Commonwealth Society:** Thank you, Madam Chairman and honourable senators. You have just heard a very erudite presentation meticulously researched and certainly nobly presented. I offer you just one more thing and that is a three-minute special which perhaps may help you in the listening process.

I am grateful both to you honourable senators and Madam Chairman for receiving the Royal Commonwealth Society in our stand against changing the Holidays Act. I do this as Vice-Chairman of the Toronto Branch of the Royal Commonwealth Society and as a Canadian who was born and brought up in Quebec, a province to which I am indebted for an insight into the French culture and for my knowledge of the French language. My opinion is that of a person who has a knowledge of the two official languages of Canada and of another culture. I am one of those people terribly called the ethnic. My parents were immigrants from Italy, although I was born in this country, so I feel that I have another aspect to it. I have often heard people say: "Well, the ethnics don't like Dominion Day but would rather have Canada Day." Well, here is one Canadian sitting here—hopefully not a hyphenated Canadian—who believes very strongly that we should keep Dominion Day.

Before I go on I would like to comment on Senator Bird's poll on "Dominion Day" and the fact that the young people were overwhelmingly in favour of change. That is a rather sad commentary.

**Senator Bird:** It was not my poll but the Gallup poll.

**Mrs. Sabia:** I am sorry, I did not mean it was your poll. It was the Gallup poll. It is a sad commentary, on the teaching of history in our schools and in our universities.

Our cherished "Dominion Day" becomes our bland "Canada Day." One more time, to placate Quebec and multicultural aspects of our country, we give up our historic traditions and our heritage so very easily.

Canada Day means nothing to me. I do not think it means much to many people. It is sterile and conjures up no vision of the past, present or future. Dominion Day is a commemoration of the proclamation of Dominion Status in 1867 which should count for something.

What does the dictionary say about the word "dominion"? It says: supreme authority, sovereignty, self-governing nation

[Traduction]

fait ce bill, nuit à son avenir. Sur un ton plus conciliant, messieurs les sénateurs, j'espère que le mémoire que nous vous avons présenté permettra au comité et au Sénat de repenser sérieusement ce bill.

**La présidente:** Merci beaucoup Monsieur Forsey. Une fois encore vous avez donné à vos anciens collègues une leçon érudite d'histoire et de droit constitutionnel. Maintenant honorables sénateurs, nous entendrons si vous le voulez bien, Madame Sabia et le général Legge avant la période de questions.

**Madame Laura Sabia, de la Royal Commonwealth Society:** Merci Madame la présidente et à vous honorables sénateurs. Vous venez d'entendre un exposé érudit et très méticuleusement précis et sans aucun doute noblement présenté. Je veux vous offrir une chose encore, un spécial de trois minutes qui peut-être vous donnera un répit.

Je vous suis très reconnaissante à vous mes honorables sénateurs et à vous Madame la présidente pour permettre à la Royal Commonwealth Society d'exprimer son opposition au changement de la Loi établissant les jours fériés. Je parle en tant que vice-présidente de la Royal Commonwealth Society, division de Toronto, et en tant que Canadienne née et élevée au Québec, une province à laquelle je dois beaucoup pour m'avoir fait connaître sa culture et sa langue. Mon opinion est celle d'une personne qui connaît les deux langues officielles et puis une autre culture. Je fais partie de ceux que les gens appellent les allophones. Mes parents sont de l'Italie bien que je sois née au Canada, par conséquent j'ai une vision un peu différente des choses. J'ai souvent entendu les gens dire: «Ah, les allophones n'aiment pas la Fête du Dominion et préféreraient plutôt la Fête du Canada.» Eh bien, il y a une Canadienne ici, j'espère qu'elle n'est pas une Canadienne naturalisée, qui croit fermement que nous devrions garder la Fête du Dominion.

Avant de continuer, j'aimerais apporter mes commentaires au sujet du sondage du sénateur Bird concernant la Fête du Dominion, et au fait qu'un bon nombre de jeunes soient en faveur d'un changement. Je trouve cette situation très triste.

**Le sénateur Bird:** C'était le sondage Gallup et non le mien.

**Madame Sabia:** Je m'excuse, je ne voulais pas dire que c'était votre sondage, mais bien le sondage Gallup. Toutefois, c'est un commentaire triste que celui sur l'enseignement de l'histoire dans nos écoles et nos universités.

Notre «Fête du Dominion» chérie, devient la douceuse «Fête du Canada». Une fois de plus, pour apaiser le Québec et pour concilier les aspects multiculturels de notre pays, nous abandonnons trop facilement nos traditions historiques et notre héritage.

La Fête du Canada n'évoque rien pour moi. Je crois qu'il en est de même pour bien des gens. C'est un nom stérile qui ne véhicule aucune image du passé, du présent ou de l'avenir. La Fête du Dominion commémore la proclamation du statut de Dominion en 1867, ce qui devrait compter pour quelque chose.

Quelle définition donne le dictionnaire du mot «dominion»? Autorité suprême, souveraineté, nation qui se gouverne elle-



## [Text]

of the Commonwealth that acknowledges the British monarch as chief of state—now there is the rub!

Dominion Day is part of our past. It reminds us of our roots, our exhilarating history and the birth pangs of a nation. Dominion Day is the forging of the mighty Canadian Pacific Railroad across empty country, through hazardous mountains, as Pierre Berton has put it so well in his book "The spine of empire." Dominion Day is Sir John A. Macdonald, Sir George Etienne Cartier, Alexander Mackenzie, Tupper and Brown, Stephen and Smith. It is muskeg and granite of the Canadian shield. It is the immenseness of the prairies so well described by Bruce Hutchinson—"the Roaring Niagara" and "the Majestic St. Lawrence."

Dominion Day is Canadian history. What does "Canada Day" conjure up to most of us? Canada Post? Canada Manpower? Petro-Canada? Statistics Canada? Air Canada? It is the sameness in mediocrity. It has no ring, no vision and no magic to stir men's blood or women's blood either.

We spent hundreds of millions of dollars in advertising to advertise Statistics Canada, Air Canada, FIRA and all Canadian wonders and goodies. Not one cent has been spent to demark exactly what Dominion Day is all about. Not one penny has been spent to acknowledge the history of this country. It is just incredible.

Are we Canadians so insecure, so adolescent and so immature that we cannot take pride in our traditions, our loyalties, and nourish them and enrich them? Must we always be bland, uncaring and selfish? Is it not time that English-speaking Canada stood up and was counted? "Dominion" is not subservience at all. It is sovereignty first and foremost.

It is a sensitive matter, but, from my point of view, the perceptions of this change are more important than the nomenclature. I wrote in my original draft for this committee that it will be perceived in English-speaking Canada as another sop to Quebec. On re-examination of the problem, I believe it is more a punch in the face or to the eye to the English or a knee to the groin because I do not believe that Quebec worries much about the distinction of the English language. I also wrote that it will be further seen as a purely Liberal Party manoeuvre to change a Canadian tradition and legality without any reference to the people.

That reference to the people is very interesting. I do not know why it was not referred to the people. I would like to delete that sentence having seen the strength and independence of this honourable Senate of Canada. I certainly have changed my opinion, and, believe me, that is something when I change an opinion! I believe that this honourable house ought to exercise its rights of sober second thoughts as political leaders of both parties and decline to agree to this peremptory abolition of one of our great traditions.

**The Chairman:** Thank you, Mrs. Sabia. Gen Legge, we will now hear from you.

## [Traduction]

même et qui reconnaît comme chef de l'état, le monarque britannique... mais il y a un hic.

La Fête du Dominion fait partie de notre passé. Elle nous rappelle nos racines, notre excitante histoire, les douleurs associées à la naissance d'une nation. La Fête du Dominion fait partie de la création du fameux chemin de fer du Canadien Pacifique, traversant un pays vide, à travers des montagnes dangereuses; et comme l'a si bien dit Berton dans son livre: «le fondement d'un empire». La Fête du Dominion c'est aussi un peu Sir John A. Macdonald, Sir George Etienne Cartier, Alexander Mackenzie, Tupper et Brown, Stephen et Smith. Ce sont aussi les marécages, le granit du Bouclier canadien. C'est encore l'immensité des prairies si bien décrites par Bruce Hutchinson, le tumultueux Niagara et le majestueux Saint-Laurent.

La Fête du Dominion c'est l'histoire du Canada. Qu'évoque pour la plupart d'entre nous la «Fête du Canada? La poste canadienne? Main-d'œuvre Canada? Petro-Canada? Statistiques Canada? Air Canada? C'est la même médiocrité qui se répète. Ce n'est pas évocateur, ça n'inspire ni les hommes, ni les femmes d'ailleurs.

Nous avons dépensé des centaines de millions de dollars pour la publicité de Statistiques Canada, Air Canada, «FIRA» et toutes ces petites merveilles canadiennes. Pourtant on n'a pas dépensé un seul dollar pour définir ce que la «Fête du Dominion» représente. On n'a pas fait plus pour reconnaître l'histoire de ce pays. C'est tout simplement incroyable.

Est-ce que c'est parce que nous Canadiens nous manquons de confiance en nous, de maturité que nous ne pouvons plus être fiers de nos traditions, de notre loyauté, pourquoi pas les nourrir et les enrichir plutôt. Devons-nous toujours être aimables, égoïstes? Ne serait-il pas temps que le Canada anglais se lève et ne cède pas? Le mot «Dominion» n'est pas un asservissement. C'est la souveraineté d'abord et avant tout.

C'est une question bien délicate, mais d'après moi les perceptions de ce changement sont bien plus importantes que la nomenclature. J'ai écrit dans mon rapport initial pour ce comité que ça serait perçu par le Canada anglais comme un autre morceau de pain pour le Québec. Après réexamen du problème, je crois que c'est plutôt un coup dur pour les Anglais, car je ne crois pas que le Québec s'inquiète beaucoup de la distinction de la langue anglaise. J'ai aussi écrit que ça serait vu comme une manœuvre du parti libéral pour changer la tradition canadienne et sa légalité sans aucune référence à son peuple.

Cette référence au peuple est très intéressante. Je ne comprends pas pourquoi on n'est pas fait référence au peuple. J'aimerais supprimer cette phrase compte tenu de la tenacité et de l'indépendance de cet honorable sénat canadien. J'ai certainement changé d'idée, et croyez-moi c'est tout un événement. Je crois que cet honorable Sénat devrait exercer ses droits et repenser d'une manière plus réfléchie de refuser de consentir à l'abolition péremptoire de l'une de nos grandes traditions.

**La présidente:** Merci, madame Sabia. Nous entendrons maintenant le général Legge.

## [Text]

**Gen Legge:** Thank you, Madam Chairman. I am sure that all honourable senators will have the utmost sympathy for me in following the incomparable Laura Sabia and the formidable Eugene Forsey. I should like to add a postscript to Senator Forsey's brief because one of the great evocations in the French language "Je me souviens" has been appropriated by one of our most gallant regiments, the Royal Van Dooz Regiment which on the signal which it wears of the beaver and the crown has the motto of Quebec "Je me souviens." In the military concept the idea of remembering is very important and I care not whether it is English or French, but I think that that is one of the most important things. "Je me souviens", Dr. Forsey.

If Canadians have a chronic weakness it is best described by Gilbert and Sullivan in this ditty: "I always voted at my party's call; I never thought of thinking for myself at all." Contrary to Gilbert and Sullivan, I begin by thanking Madam Chairman, this honourable Senate of the Parliament of Canada for thinking for itself and for establishing this committee to hear and to inquire into what I call the vexed question of changing our traditions.

You are the opposite of the unfortunate hero of George Orwell's 1984 the lamentable Winston Smith who worked at the ministry of truth. His job was rewriting history. Under instructions sent to him on slips of paper he changed stories in back newspapers to make them correspond with later party policy. Then he dropped the instructions into the memory hold where they were sucked into giant furnaces.

This expunging of history was one of Orwell's most memorable insights into the techniques of the totalitarian state. In 1982 we have fresh examples from life—the destalinization program which was begun by Khrushchev still goes on in the Soviet Union, the current campaign of Deng Xiao-Ping in China to obliterate the marks of Maoism still goes on, and the Polish Genissimo Jaruzelski is trying to still eradicate Solidarity. These, honourable senators, are sharp reminders of the ways of power. Canada, however, is not a rootless dictatorship. I respectfully ask our patriotic Senate to maintain our noble history, our accomplishments as a people and our distinction as the only monarchy in the Americas.

My own belief is that all Canadians are sustained directly by five cultural and historic roots. Certainly, the British influence in Canada descends through the government to the law, to the operation of the Canadian armed forces, to our sense of right and wrong, to the doctrine of responsibility in government, of which Lord Carrington's resignation was an example—and perhaps honourable senators can think of "closer-to-home" politicians whose resignations would be welcome—and to the idea of universal suffrage and representative government. In short, in Canada, the British are responsible for the twin doctrines of *imperium et libertas*—"imperium", in Canada, being good government—the peace, order and good government idea as it corresponds to the idea of liberty.

## [Traduction]

**Gen Legge:** Merci Madame la présidente. Je suis persuadé que tous les honorables sénateurs auront beaucoup d'indulgence pour moi après avoir entendu l'incomparable Laura Sabia et le formidable Eugene Forsey. J'aimerais ajouter quelque chose à l'exposé du Sénateur Forsey car une des plus grandes évocations de la langue française «Je me souviens» convenait parfaitement à un de nos vaillants régiments, le «Royal Van Dooz», qui a sur son insigne un castor et une couronne avec la devise du Québec «je me souviens». Dans le concept militaire, l'idée du souvenir est très importante et peu m'importe si c'est en anglais ou en français, mais je pense que c'est une des choses les plus importantes. «Je me souviens», M. Forsey.

Si les Canadiens ont une faiblesse chronique, elle est bien décrite dans la chanson de Gilbert et Sullivan: «J'ai toujours voté selon mon parti, je n'ai jamais pensé de penser moi-même.» Au contraire de Gilbert et de Sullivan, je vais commencer par remercier Madame la présidente, cet honorable Sénat du Parlement du Canada de penser pour lui et pour avoir établi ce comité dans le but d'entendre et d'enquêter ce que moi j'appelle la question contreversée du changement de nos traditions.

Vous êtes l'opposé du malheureux héros de 1984 de George Orwell, le lamentable Winston Smith qui occupait le poste de ministre de la vérité. Son travail consistait à réécrire l'histoire. D'après les instructions qu'il recevait sur des bouts de papier, il altérait les nouvelles dans les journaux afin qu'elles correspondent à la politique ultérieure du parti. Ensuite, il jetait les instructions dans le trou de mémoire d'où elles étaient acheminées vers des fournaies géantes.

Cette falsification de l'histoire a été un des meilleurs exemples des techniques d'un état totalitaire. Et nous avons des exemples réels pour ne nommer que le programme de déstalinisation en Union Soviétique établi par Khrushchev, la campagne actuelle de Deng Xiao-Ping en Chine pour effacer les traces du Maoïsme, et le Genissimo polonais Jaruzelski qui tente de faire disparaître les préjugés au sujet de Solidarité. Ces exemples, chers sénateurs, nous rappellent de façon réaliste les voies insondables du pouvoir. Le Canada n'est pas une dictature sans racines. Je demande respectueusement à notre patriotique Sénat de garder notre noble histoire, les réalisations de notre peuple et notre originalité car nous sommes la seule monarchie en Amérique.

Personnellement, je crois que tous les Canadiens profitent directement du contact de cinq cultures et de nos racines historiques. Il est certain, que l'influence britannique au Canada se fait sentir au niveau du gouvernement et de ses lois, à celui du commandement des Forces armées canadiennes, à nos sens du bon et du mauvais, à celui encore de la doctrine de la responsabilité du gouvernement, la démission de Lord Carrington en est un bon exemple—et peut-être que vous honorables sénateurs pouvez penser à certains politiciens plus près de nous dont la démission serait bien accueillie—et par cette idée de suffrage universelle et par un gouvernement représentatif. En résumé, le Canada est responsable des deux doctrines suivantes: *imperium et libertas*—*imperium* représentant au



## [Text]

The second powerful root is, of course, that of the French civilization, which is born of a different culture, a different language, a different law and a different way of expressing the French sense of nationality. For the reasons of history and geography, Quebec is not a province "comme les autres."

The third root, which is the American, influences every Canadian whether he likes it or not in terms of culture, linguistics, trade and technology. I concede that there are some bureaucrats who might like to control these influences in the arts, the media and the ownership of Canadian assets. There are, however, overwhelming ties of sympathy, family, travel, sports, television, magazines and post-graduate education, which indicate that the third root is not a malignant one but, rather, a wonderfully benevolent one.

The fourth root has to do with the other ethnic backgrounds of Canadians. A different ethnicity must, of itself, influence a Canadian's family, his religion, his education, his opportunities in Canada, and is, in itself, a great source of strength and diversity, taken together with the other three roots. In metropolitan areas like Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver, this fourth root sustains such a variety of interests, cultures and activities that the life of those cities is markedly influenced. My learned confrère—or perhaps, more accurately, since she cannot be a confrère, my respected colleague, Mrs. Laura Sabia, is a famous expert on this aspect of being Canadian.

This leads me to the fifth root, which provides an awareness of our uniquely Canadian story. Canada is the only monarchy in the Americas. Canada has always been a monarchy—French before 1759, British after 1759, and Canadian when Canada became a self-governing dominion, as the Honourable Eugene Forsey, our pre-eminent constitutionalist, has described it for honourable senators. The sovereign is described as "Elizabeth the Second, by the Grace of God, of the United Kingdom, Canada and Her Other Realms and Territories, Queen." The loyal toast in Canada is made "To the Queen of Canada—la reine du Canada. In my opinion, to substitute the naked word "Canada" for the truly historic and poetic Canadian phrase "Dominion of Canada" is to sever our purely Canadian root and to conceal our true distinction. It would conceal the fact that we are not an American country, like the others, because we are proudly a dominion and not a republic. In short, such a change would deny our uniqueness.

Madam Chairman, I ask that this august Senate recognize the importance and vitality of our good Canadian name, the "Dominion of Canada." As Shakespeare had it in "Othello":

But he that filches from me my good name robs me of that which enriches not him, and makes me poor indeed.

As a humanitarian, cultural, patriotic organization of ideals, the Royal Commonwealth Society relies upon this honourable Senate, one of the houses of the Parliament of Canada, to save

## [Traduction]

Canada un bon gouvernement—la paix, l'ordre et le bon gouvernement correspondant à l'idée de liberté.

La deuxième cause importante bien sûr, c'est que la civilisation française laquelle est issue d'une culture différente, possède une langue différente, des lois différentes et une façon autre d'exprimer sa nationalité française. En raison de son histoire et de sa géographie, le Québec n'est pas une province «comme les autres».

En troisième lieu, l'influence américaine touche chaque Canadien, qu'il le veule ou non, elle est vivante dans sa langue, dans sa culture, son industrie, sa technologie. J'admets qu'il y a certains bureaucrates qui aimeraient avoir le contrôle dans le domaine des arts, des médias et des biens canadiens. Ils ont quant même de grandes affinités au niveau de la famille, des voyages, des sports, de la télévision, des revues et des études post-secondaires, ce qui indique que cette influence n'est pas mauvaise mais plutôt merveilleusement bienveillante.

Les entités ethniques sont une autre source d'influence. Il ne fait aucun doute qu'une entité ethnique influence la famille canadienne, la religion, le système d'éducation, les possibilités au Canada et qu'elle soit de plus une source de courage, de diversité, combinée avec les autres influences, des villes comme Montréal, Toronto, Winnipeg, Vancouver sont marquées profondément par cette variété d'intérêts, de cultures et d'activités différentes. Mon cher confrère—ou plutôt ma chère collègue madame Laura Sabia est celle qui connaît bien cet aspect de la vie d'un Canadien.

Ce qui m'amène à la cinquième influence laquelle constitue l'originalité de notre histoire canadienne. Le Canada est la seule monarchie en Amérique. Il a toujours été une monarchie—française, avant 1759, britannique après 1759, et canadienne lorsque le Canada est devenu un dominion indépendant, comme l'a si bien décrit pour nous honorables sénateurs, l'honorable Eugène Forsey, notre éminent constitutionnaliste. La souveraineté est décrite comme «Elisabeth deuxième, par la grâce de Dieu, du Royaume-Uni, Canada et ses autres possessions et territoires, Reine.» Le toast loyal au Canada est fait à la Reine du Canada. Je crois que changer cette expression poétiquement et historiquement canadienne «Dominion du Canada» pour ce petit mot tout nu de «Canada» correspond à couper nos racines purement canadiennes et à oublier notre originalité. Cette substitution ne nous permettrait plus de nous distinguer des autres pays américains, car en fait, nous sommes fiers de vivre dans un dominion plutôt que dans une république. Pour résumer, un tel changement correspondrait à nier notre originalité.

La présidente, je demande que cet auguste Sénat reconnaisse l'importance primordiale de ce bon nom canadien, le «Dominion du Canada». Et on retrouve dans Othello de Shakespeare:

«But he that filches from me my good name robs me of that which enriches not him, and makes me poor indeed.»

En tant qu'organisme humanitaire, patriote, la Royal Commonwealth Society s'en remet à cet honorable Sénat, une des institutions du Parlement du Canada, pour sauvegarder ce



## [Text]

from harm our beloved Dominion of Canada by upholding the unique style and title which has been, from the very day of Confederation, our good Canadian name: "Dominion."

**The Chairman:** Thank you, Gen Legge. Honourable senators will notice that our program calls for us to reconvene this afternoon at 2 o'clock with our next witnesses. I would ask that we try to conclude this session by 1 o'clock, perhaps, so as to allow sufficient time for lunch and a short respite. If honourable senators have any comments of a general nature which do not pertain directly to what has been said today, perhaps we could keep those until later in our session. We are going to have a long day.

I now call upon Senator Goldenberg.

**Senator Goldenberg:** Madam Chairman, when I read Senator Forsey's brief, which was sent to me a few weeks ago—I always read him and have been doing so since our friendship started 57 years ago—I was interested in the constitutional interpretation which he gave to the issue before us. I went back to something which I had read many years ago. I reproduced it. I did not know that I would use it again, but when I heard Mrs. Sabia speak of this bill as "catering to French Canada"—something that I hate to hear—and also when she said it was a Liberal Party manoeuvre, I thought I would quote from what I had read.

This is an article written by John E. Read, whom a great number of you may remember. John E. Read was the Dean of Law at Dalhousie University. He became legal adviser to the Department of External Affairs in 1928 and served to 1946. He was the first Canadian appointed to the International Court of Justice. I will give the reference of my quotation because I know that Senator Forsey is very fussy about such things. It is 22 International Journal, commencing at page 376.

John Read was legal adviser to the Government of Canada at the Imperial Conference of 1926 and at the Imperial Conference of 1930. He was one of the authors of the Statute of Westminster. He gives us the benefit of his experience in this article, which is called "Problems of an External Affairs Legal Adviser, 1928-1946". As I said, he was a member of the committee, presided over by the Lord Chancellor, which drafted the Statute of Westminster. It will not take me long to read it. He says that after Canada acquired its new status, the government issued guidelines. That was the government of R. B. Bennett. One guideline was that no action should be taken by any department of the government which was inconsistent with the new status of Canada. I shall now quote:

Until 1934, it was common practice to use the expression "Dominion of Canada" as the name of this country. This was disliked, but tolerated, by O. D. Skelton and Mackenzie King. In 1934, Loring Christie, Counsellor in the Department, noticed that, under the provisions of section 3 of the British North America Act, "the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick shall form and be One Dominion under the Name of Canada; and on and after that Day those three Provinces shall form and One

## [Traduction]

nom bien-aimé de Dominion du Canada car il est unique et a toujours été depuis ce jour même de l'avènement de la Confédération, notre bon nom canadien: «Dominion»

**La présidente:** Merci général Legge. Honorables sénateurs, j'aimerais que vous preniez note que cette audience reprendra cette après-midi à 2 heures. J'aimerais que nous tentions de terminer cette séance à 1 heure pour nous permettre de dîner et de prendre un peu de repos. Si ces honorables sénateurs veulent discuter de quelque chose que nous n'avons pas encore abordé aujourd'hui, il serait préférable de le faire plus tard au cours de la séance. Nous avons un programme chargé aujourd'hui.

J'aimerais maintenant donner la parole au sénateur Goldenberg.

**Le sénateur Goldenberg:** Madame la présidente, lorsque j'ai lu l'exposé du sénateur Forsey, il y a quelques semaines j'ai toujours lu avec beaucoup d'intérêt les écrits de M. Forsey, en fait, depuis les débuts de notre amitié longue de 57 ans—J'ai trouvé son interprétation qu'il a donnée de la constitution très intéressante. J'aimerais citer un passage que j'ai lu il y a bon nombre d'années. Je l'ai reproduit. Je ne croyais pas en avoir besoin un jour mais lorsque j'ai entendu M<sup>me</sup> Sabia parler du bill en ces termes: «pourvoir aux besoins du Canada français» ce dont j'ai horreur d'entendre—et aussi lorsqu'elle a dit que c'était une manœuvre du parti libéral, j'ai pensé vous lire ce passage.

C'est un article écrit par John E. Read, dont la plupart d'entre vous se souviennent. Il était le doyen de la faculté de droit de l'université de Dalhousie. Il a ensuite été conseiller juridique au ministère des Affaires extérieures de 1928 à 1946. Il a été le premier Canadien nommé à la Cour internationale de justice. Je vais vous donner la source où j'ai pris ma citation, car je sais que c'est un point très important pour le sénateur Forsey. Vous la trouverez à la page 376 du 22 "International Journal".

John Read était conseiller juridique pour le gouvernement du Canada à la Conférence impériale de 1926 et à celle de 1930. Il est l'un des auteurs du Traité de Westminster. Il nous a fait profiter de son expérience dans son article intitulé: «Les problèmes d'un conseiller juridique aux Affaires extérieures, 1928-1946.» Comme je l'ai déjà dit, il était membre du comité, présidé par le Lord chancelier, qui a rédigé le traité de Westminster. Ça ne sera pas long à lire. Il disait qu'une fois que le Canada obtint son nouveau statut, le gouvernement établit des lignes directrices. C'était à l'époque le gouvernement de M. Bennet. L'une d'entre elles interdisait aux différents ministères de prendre des mesures qui iraient à l'encontre du nouveau statut du pays. Et voici le passage:

«Jusqu'en 1934 l'expression «Dominion du Canada» a été couramment utilisée pour désigner ce pays. O. D. Skelton et Mackenzie King n'étaient pas d'accord mais le toléraient tout de même. Puis en 1934, Loring Christie alors conseiller au ministère, nota que d'après les dispositions de l'article 3 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, «les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick se regrouperont pour former un seul Dominion appelé Canada; et à partir de ce jour ces

## [Text]

Dominion under that Name accordingly". After consultation within the department, it was concluded that the old practice of using "Dominion of Canada" as the name of this country was not in conformity with the constitution and it was recommended that it be dropped. This recommendation was placed before the Prime Minister.

That was R. B. Bennett—and this is rather amusing:

It happened that R. B. Bennett had acquired a distaste for the word "Dominion" when at the Imperial Conference in 1930. At a meeting of the Heads of Delegations, in the cabinet room in No. 10 Downing Street, Ramsay MacDonald, with seeming but unintended condescension, used the words "we are all Dominions now". Mr. Bennett, who was not one of the British Prime Minister's fans, misled by the seeming condescension, developed a resentment against the name "Dominion". Further, as a great constitutional lawyer, he promptly agreed that the use of the words "Dominion of Canada" was unconstitutional and should be stopped. It took a number of years of unremitting pressure on other departments to bring the old practice to an end.

That concludes what John Read had to say. Senator Forsey will have to agree that he was an authority, particularly as he was one of the authors of the Statute of Westminster.

**Hon. Mr. Forsey:** Is that a question?

**Senator Goldenberg:** I would be glad to hear your views, Eugene. I always am.

**Senator Lang:** Madam Chairman, I have a question for Senator Forsey. During the course of his remarks he made reference to expressions such as "Dominion of the King"—and "King's Dominions". I wonder if he might care to elaborate on that, because I believe it has a very specific connotation which might not be self-apparent.

**Hon. Mr. Forsey:** I think it has, yes, because we were a Dominion of the British Crown and now of the Canadian Crown—a Dominion of the Crown. The original quotation refers to "the King". He shall have "dominion from sea to sea". Some people say it means British Dominion. Well, I suppose you would say that before the Statute of Westminster. But always it has been "a Dominion of the Crown." Under the Crown of the United Kingdom originally. Now, of course, we have the division of the Crown. We have a multiplicity of Crown all united in one person. I think it is of some importance that we always have been a Dominion of the Crown, and are still.

**Senator Lang:** As opposed to a Dominion of England or the United Kingdom.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes; not a Dominion of England, not a Dominion of the United Kingdom.

**Senator Frith:** I have a question for Senator Forsey and partly also for Major Gen Legge. Having listened particularly to Senator Forsey and having followed his notes, I ended up with two distinct arguments: first that the word "dominion" is

## [Traduction]

trois provinces ne formeront qu'un Dominion du même nom.» Après en avoir discuté au ministère, on décida que l'ancienne façon de nommer le pays, «Dominion du Canada» n'était pas conforme à la constitution et on recommanda donc de le laisser tomber. On soumit donc une proposition à l'approbation du Premier ministre.

C'était alors R. B. Bennett—et ce qui suit est très amusant:

Les faits sont que R. B. Bennett avait ce mot en horreur depuis la Conférence impériale de 1930. A une réunion des chefs des délégations, dans la chambre du cabinet du 10 rue Downing, Ramsey MacDonald déclara non sans condescendance «nous sommes tous des Dominions maintenant» M. Bennett qui n'était pas un admirateur du Premier ministre anglais et, vexé par la condescendance de ce dernier, pris ce mot en grippe. Plus tard, en tant que célèbre avocat constitutionnel, il déclara que les mots «Dominion du Canada» étaient inconstitutionnels et qu'on devrait ne plus s'en servir. Il a fallu faire pendant bon nombre d'années des pressions auprès des autres ministères pour qu'on abolisse l'usage.

C'est tout ce que John Read avait à dire. Le sénateur Forsey doit admettre qu'il était une autorité, spécialement s'il a été l'un des auteurs du traité de Westminster.

**L'honorable M. Forsey:** Me posez-vous là une question?

**Le sénateur Goldenberg:** Je suis très heureux de connaître votre point de vue Eugene.

**Le sénateur Lang:** Madame la présidente, j'aimerais poser une question au sénateur Forsey. Dans son exposé, il a mentionné les expressions: "Dominion of the King"—et celle de "King's Dominions", je me demande s'il voudrait en dire plus long là-dessus, parce qu'il semble qu'il y a une connotation bien précise qui n'est peut-être pas apparente au premier abord.

**L'honorable M. Forsey:** Je crois que oui, car nous sommes un Dominion de la Couronne d'Angleterre et non pas un Dominion de la Couronne du Canada—un Dominion de la Couronne. La citation originale fait référence au Roi. Il aura «un dominion d'un océan à l'autre». Certains affirment qu'il s'agit du Dominion britannique. Bien, j'imagine qu'on aurait pu le dire avant la ratification du traité de Westminster. Mais ça toujours été un «Dominion de la Couronne». Au départ, la couronne du Royaume-Uni. Maintenant nous avons bien sûr la division de la Couronne. Nous avons de multiples couronnes pour une seule personne. Je crois que c'est important que nous avons toujours été un Dominion de la Couronne et que nous le sommes toujours.

**Le sénateur Lang:** Opposé au Dominion de l'Angleterre ou du Royaume-Uni.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, pas un Dominion de l'Angleterre ou du Royaume-Uni.

**Le sénateur Frith:** J'ai une question pour le sénateur Forsey et en partie pour le général Legge. Après avoir écouté attentivement le sénateur Forsey et suivi ses notes, je me retrouvais avec deux points: d'abord que le mot «Dominion» est un mo



[Text]

a supremely Canadian word, and, if I remember rightly, probably one of the most Canadian words in the dictionary. That applies to the first 10 or 11 pages. Then the next 10 pages try to convince me that I should use this supremely Canadian word to remember my British tradition. Which of those two arguments would he like me to take, because they seem to me to be totally inconsistent.

**Hon. Mr. Forsey:** Both. They are not in the least inconsistent. That is precisely what I was trying to say: that the British heritage is part of Canadianism, just as the French heritage is part of Canadianism.

**Senator Frith:** So I am not to think of the word "dominion" as being British, or am I?

**Hon. Mr. Forsey:** It is better to think of it as British and Canadian, just as you think of Quebec civil law as French and Canadian.

**Le sénateur Flynn:** Honorables sénateurs, je voudrais dire au sénateur Forsey que nous sommes toujours heureux de le revoir et que nous avons suivi sa présentation avec beaucoup d'intérêt.

Madame le président, vous savez très bien que sur cette question du changement du nom de «Dominion Day» à celui de «Jour du Canada» il y a des divergences d'opinions à l'intérieur des deux grands partis qui forment le Sénat, et je ne voudrais pas que mes questions ou mes interventions soient considérées comme étant celles du leader de l'opposition, mais seulement celles d'un membre du comité qui exprime des opinions personnelles.

Je voudrais d'abord faire préciser au sénateur Forsey que le mot «Dominion Day» ou «Jour du Dominion» ne se trouve pas dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme tel. Le mot «Dominion», d'ici à son origine, mais pas le mot «Jour du Dominion» qui remonte seulement à 1879. Vous êtes d'accord?

**L'honorable M. Forsey:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Ensuite, j'ai remarqué, dans sa présentation, que le débat n'était pas de choisir entre le mot «Dominion» et le mot «Kingdom»—entre les mots «Puissance» et «Royaume». Si nous avions choisi le mot «Kingdom», je suppose qu'étant logique, nous aurions choisi «Kingdom's Day». Ce serait la conclusion logique—ou bien «Jour du Royaume», comme si nous étions devenus une république, nous aurions aujourd'hui «Jour de la République» ou «Fête de la République». En vérité, le mot «Dominion» aussi, est un mot générique, n'est-ce pas? Cela décrit plusieurs États, une sorte d'État. Vous êtes d'accord?

**L'honorable M. Forsey:** Ce serait d'origine canadienne.

**Le sénateur Flynn:** Non, je ne parle pas d'origine, je parle simplement du fait qu'il y avait cinq ou six dominions, et même plus que ça. Lorsqu'on parle de «Jour du Dominion», c'est comme si on parlait du «Jour du Dominion» ou du «Jour du Royaume».

**L'honorable M. Forsey:** Mais pas les autres dominions; — les autres pays du commonwealth ont hérité du mot "Dominion", mais comme peut-être la Nouvelle-Zélande, ils n'avaient pas le titre. Il vous faut d'ailleurs désigner entre le mot

[Traduction]

canadien et si je me rappelle bien un des mots les plus canadiens du dictionnaire. Et voilà pour les dix ou onze premières pages. Ensuite dans les dix autres pages suivantes, il essaie de nous convaincre d'utiliser ce mot des plus canadiens pour se rappeler de nos origines anglaises. Lequel de ces deux points veut-il que je débattre car pour moi ils sont tous les deux contradictoires.

**L'honorable M. Forsey:** Tous les deux. Ils ne sont pas du tout contradictoires. C'est plutôt ce que j'essayais de prouver: que l'héritage anglais fait partie du Canada, tout comme l'héritage français d'ailleurs.

**Le sénateur Frith:** Alors je ne dois pas croire que le mot «Dominion» est anglais?

**L'honorable M. Forsey:** C'est mieux de croire qu'il est autant anglais que canadien tout comme vous croyez que le droit civil est français et canadien.

**Senator Flynn:** Honourable senators, I wish to inform the Hon. Mr. Forsey that we are all happy to see him back, and that we have listened to his statement with interest.

Madam Chairman, you are fully aware that on this issue of changing the name "Dominion Day" to "Canada Day", opinions within the two major parties forming the Senate are divided, and I would not wish my words to be taken as those of the leader of the Opposition, but simply as those of a member of the committee expressing his personal opinions.

I first wish to point out to the Hon. Mr. Forsey that the name "Dominion Day" or "Jour du Dominion" is not specifically mentioned in the British North America Act. The word "Dominion" originates here, but not the expression "Jour du Dominion", which dates back only to 1879. Do you agree?

**Hon. Mr. Forsey:** Yes.

**Senator Flynn:** And then I noted in his statement that the debate was not between the words "Dominion" and "Kingdom", but instead between "Puissance" and "Royaume". Had we chosen "Kingdom", I assume logic would have dictated we call it "Kingdom's Day". This would be the logical conclusion—or else Jour du Royaume", just as we now have "Jour de la République" or "Fête de la République" if we had become a republic. In truth, the word "Dominion" is also a generic, is it not? It describes many states, or a type of state. Do you agree?

**Hon. Mr. Forsey:** Its origin would be Canadian.

**Senator Flynn:** No, I am not talking about origin, but simply of the fact that there were five or six dominions, or even more. When we talk about "Dominion Day", it is as if we were talking about "Dominion Day" or "Kingdom Day".

**Hon. Mr. Forsey:** But not the other dominions—the other Commonwealth countries inherited the word "Dominion", but like New Zealand, perhaps, they never bore this title. A distinction must be made between the words "title" and



## [Text]

“titre” et le “nom”. Le “titre”, c’est: “Dominion”. En autant que je sache, nous sommes le seul pays du commonwealth qui ait comme titre spécifique le mot “Dominion”.

**Le sénateur Flynn:** Mais, pour être vraiment spécifique, pour être vraiment logique, il faudrait appeler cela “The Dominion of Canada Day”?

**Le sénateur Forsey:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Flynn:** La France, par exemple, n’appelle pas le Jour de la Bastille, le “Jour de la République”.

**L’honorable M. Forsey:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Alors, on a fait cet argument-là, à mon avis, pour qu’il y ait une distinction. Ce n’est certainement pas le mot “Dominion” qui est le mot important.

Mais, à l’époque de 1867, le mot “Dominion” avait une signification d’un Etat qui n’était pas complètement indépendant. On parlait de charte impériale, et on peut aller au Statut de Westminster, si vous voulez, avant que l’on parle d’une situation d’Etat indépendant. De sorte que le mot “Dominion” n’a pas aujourd’hui le contexte, ou le sens de 1867. Autrement, on se rappellerait simplement d’une situation de dépendance, à l’époque. Je pense que vous allez admettre cela.

**L’honorable M. Forsey:** C’est-à-dire, c’est un processus de devenir, pour ainsi dire, pour esquisser les grandes lignes d’une évolution d’un pays de l’Empire Britannique de cette époque, des commonwealths modernes. Il y est fait mention de la possibilité d’une fédération australienne et de plusieurs autres pays quasi indépendants, à cette époque, qui deviendraient de plus en plus des alliés de la Grande-Bretagne. Je ne me souviens pas de la traduction officielle de ces paroles, mais on disait:

will become less and less a relation of subordination and more and more a healthy and cordial alliance.

Nous avons aussi les paroles suivantes qui ont déjà été prononcées par Lord Caernervon:

... a great state which may someday overshadow even this country.

**Le sénateur Flynn:** Mais ce n’était pas compris dans le mot «Dominion» ou dans la situation juridique de l’Acte de l’Amérique du Nord britannique. Vous le retrouvez dans le Statut de Westminster, qui était bien différent.

Comme le signalait le sénateur Goldenberg, si jusqu’en 1931 on emploie partout, généreusement, le mot «Dominion du Canada», depuis cette époque, dans toutes nos lois nous avons abandonné cet esprit. On le retrouve dans les textes antérieurs, mais...

**L’honorable M. Forsey:** Non, ça ne date pas de là.

**Le sénateur Flynn:** Ah, oui. Je vous défie de trouver une loi, tel qu’adoptée depuis cette époque, qui emploie le mot «Dominion du Canada».

**L’honorable M. Forsey:** Je crois que dans les statuts révisés de 1970...

**Le sénateur Flynn:** Oui, on répète ce qu’il y avait avant cela, mais je parle des lois adoptées depuis 1931 ou 1934.

## [Traduction]

“name”. The title is “Dominion”. As far as I know, we are the only country in the Commonwealth whose official title is “Dominion”.

**Senator Flynn:** But to be truly specific and truly logical, it should then be called “The Dominion of Canada Day”, should it not?

**Hon. Mr. Forsey:** Why not?

**Hon. Mr. Flynn:** France, for example, doesn’t call Bastille Day “Republic Day”.

**Hon. Mr. Forsey:** No.

**Hon. Mr. Flynn:** Then the purpose of this argument, in my opinion, has been to make a distinction. It is certainly not “Dominion” that is the important word.

But in 1867, the word “Dominion” designated a country that was not completely independent. There was reference to an imperial charter, and we can move ahead to the Statute of Westminster, if you like, before any reference is found to an independent state. Thus, the word “Dominion” no longer has the same context or meaning as in 1867. Otherwise, we would simply celebrate a situation of dependency that existed at the time. I think you will admit this.

**Hon. Mr. Forsey:** In other words, this is a process, so to speak, to outline the evolution of a country in the British Empire at that time, of becoming modern commonwealths. The possibility of an Australian federation and of several other quasi-independent countries was mentioned at the time, which would gradually become allies of Great Britain. I don’t remember the official translation of these words, but they said:

deviendra de moins en moins une relation de subordination et de plus en plus une saine et cordiale alliance.

We also have the following words that had already been spoken by Lord Caernervon:

... un grand État qui, un jour, peut même surpasser ce pays.

**Senator Flynn:** But this was not included in the word “Dominion” or in the legal status of the British North America Act. You will find it in the Statute of Westminster, which is quite a different matter.

As Senator Goldenberg pointed out, although the term “Dominion of Canada” was widely used until 1931, this practice has been abandoned in all of our acts since then. It can be found in earlier texts, but...

**Hon. Mr. Forsey:** No, it doesn’t date from then.

**Senator Flynn:** But it does. I challenge you to find a single act, as passed since that time, that uses the term “Dominion of Canada”.

**Hon. Mr. Forsey:** I believe that in the Revised Statutes of 1970...

**Senator Flynn:** Yes, they repeat earlier texts, but I am talking about acts passed since 1931 or 1934.

[Text]

**L'honorable M. Forsey:** Depuis peut-être l'année 1950.

**Le sénateur Flynn:** Ça fait pas mal longtemps, mais en tous les cas, je dirais même avant cela.

**L'honorable M. Forsey:** Je vous lance un défi dans l'autre sens.

**Le sénateur Flynn:** Moi aussi, c'est moi qui vous l'ai lancé de premier.

**L'honorable M. Forsey:** Relevez-le, soulignez-moi les lois en question.

**Le sénateur Flynn:** Tout ce que je voulais vous demander, c'est que le mot «Dominion» a un sens historique, sans doute, une valeur sentimentale; mais de là à lui donner le sens d'indépendance, — c'était un début, c'était l'embryon, c'est la situation dans laquelle nous nous trouvons.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, l'embryon...

**Le sénateur Flynn:** On pourrait remonter à la Conquête, quand à cela, pour le savoir.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, l'embryon se développe et évolue. C'est le génie de notre système de gouvernement que les institutions changent et elles évoluent, comme elles le font de l'autre côté de la frontière.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais ceux qui prétendent que le mot «Dominion du Canada» est mieux, ce sont des gens qui veulent évoluer aussi.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, mais vers quoi?

**Le sénateur Flynn:** Vers une situation qui réponde plus à l'état présent de notre constitution.

**L'honorable M. Forsey:** Cela veut peut-être dire quelque chose, mais ce n'est pas encore arrivé.

**Le sénateur Flynn:** Qu'est-ce qui n'est pas arrivé?

**L'honorable M. Forsey:** C'est une évolution d'établir une république, comme...

**Le sénateur Flynn:** Eh bien, je ne voudrais pas gager sur ce qui arrivera dans cent ans d'ici. Je vous remercie, sénateur Forsey.

**L'honorable M. Forsey:** Merci.

**Senator Bird:** I want to ask two questions, the first one of Gen Legge. Your association, The Royal Commonwealth Society, has a long and distinguished history. You were founded, I believe, in 1868. At that time you were called the Royal Colonial Institute. Then you later changed the name to the Royal Empire Society and then, in 1958 you changed it to the Royal Commonwealth Society. I would like to know if changing your name twice is considered by you as destroying your traditions and expunging your history.

**Gen Legge:** Neither, Madam Senator. There is a great difference between a commonwealth and a colony. When the society formed, it was an empire of colonies. When it became the Royal Commonwealth Society, it was as an association of equal partners under the Crown which is concerned with human rights, the north south dialogue and all sorts of humanitarian things. A colonial concept then would be quite wrong. I rather lean to the gallic logic of Senator Flynn that, if

[Traduction]

**Hon. Mr. Forsey:** Perhaps since 1950.

**Senator Flynn:** That's quite some time ago, but in any event, I would argue that it's even earlier than that.

**Hon. Mr. Forsey:** I will put a counter-challenge to you.

**Senator Flynn:** It is I who challenged you first.

**Hon. Mr. Forsey:** Answer my challenge, name the acts in question.

**Senator Flynn:** All I was asking you, was whether the word "Dominion" did not have a historical meaning, or probably a sentimental value; to extend that to include the idea of independence — it was a start, an embryo, that is the situation now facing us.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes, an embryo...

**Senator Flynn:** For that matter, we could go back to the Conquest to find out.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes, the embryo has developed and grown. That is the genius of our system of government: institutions change and grow, as they do south of the border too.

**Senator Flynn:** Yes, but those who claim that the term "Dominion of Canada" is better are people who also want to grow.

**Hon. Mr. Forsey:** Towards what?

**Senator Flynn:** Towards a situation that is more in keeping with the present state of our constitution.

**Hon. Mr. Forsey:** That may mean something, but it hasn't happened yet.

**Senator Flynn:** What hasn't happened yet?

**Hon. Mr. Forsey:** One form of growth is to establish a republic, such as...

**Senator Flynn:** Well I for one don't wish to wager on what may happen a hundred years from now. Thank you, Senator Forsey.

**Hon. Mr. Forsey:** Thank you.

**Le sénateur Bird:** Je veux poser deux questions, la première au Gen Legge. Votre association, The Royal Commonwealth Society, a une longue histoire distinguée. Elle a été créée je crois, en 1868. A cette époque vous vous appeliez le Royal Columbia Institute. Par la suite vous êtes devenu le Royal Empire Society et ensuite, en 1958, Society. J'aimerais savoir si vous considérez le fait d'avoir changé votre nom deux fois une destruction de vos traditions et un effacement de votre histoire.

**Gen Legge:** Ni un ni l'autre, Madame le Sénateur. Il existe une différence énorme entre un pays du commonwealth et une colonie. Au moment où la société a été créée c'était un empire formé de colonies. Quand elle est devenue le Royal Commonwealth Society, il s'agissait d'une association formée de partenaires égaux sous la Couronne qui se préoccupaient des droits de l'homme, du dialogue nord sud et d'une gamme de causes humanitaires. Un concept colonial serait par conséquent tout à



[Text]

we are to be logical in these matters, of course, the first of July should be the "Dominion of Canada Day" and I, personally, would not oppose that. But there are limitations to logic. It seems to me that this question is really one of historic worth. Senator Frith posed, as great counsel always do, the absurd. He gives you a choice of one absurdity or another, but neither is right.

**Senator Bird:** I find it a little difficult to follow Senator Forsey's logic, although, certainly, I would not dare to enter into a constitutional argument with him. As you say, "Dominion" is a purely Canadian name, and then you go on to say that this name is shared by a great many other countries, such as Australia, New Zealand and so on. The only part of that phrase which would seem to be purely Canadian is the word "Canada". I wonder how you get around making "Dominion" a unique name when in fact it is not.

**Hon. Mr. Forsey:** I believe I answered that before to the best of my ability, that it is a distinctively Canadian name which was borrowed for certain purposes as a generic term by other countries of the Commonwealth. But that does not take away from its Canadian-ness.

**Senator Bird:** But it does not make it unique.

**Hon. Mr. Forsey:** It makes it unique as a title of this country. I want to emphasize again the distinction between name and title. Senator Goldenberg made a good deal of that in his quotations from Doctor John Read. Senator Goldenberg's name is "Goldenberg", but his title is Senator.

**Senator Goldenberg:** Until next Wednesday.

I would be glad to hear Senator Forsey's comments on what I read. I noticed he made no comments on the quotes of Doctor John Read which I read.

**Hon. Mr. Forsey:** That is why I asked whether you were asking a question. If it was a question I was prepared to say something, but if it was merely a statement, then I think it would be improper for me as a witness to comment on a statement made by a senator and a member of the committee.

**Senator Goldenberg:** I thoroughly expected you to comment.

**Hon. Mr. Forsey:** Madam chairman, may I say something in reply to that?

**Senator Bird:** Madam chairman may I finish asking my questions?

**The Chairman:** Yes, Senator Bird has the floor.

**Senator Bird:** I want to make it quite clear that I understood Senator Forsey. I keep reading the BNA Act which says under Section 3 "one Dominion under the name of Canada" and throughout the rest of the act it refers to Canada. I mean, we are the Senate of Canada not "the Senate of Monarchy" or

[Traduction]

fait faux. Je tend plutôt à partager la logique gaulloise du sénateur Flynn, parce que si nous allons être logique dans cette affaire bien sûr, le premier de juillet doit être la «fête du Dominion du Canada» et, personnellement, je ne m'y opposerais pas. Mais il y a des limites à la logique. Il me semble vraiment que c'est une question de valeur historique. Le sénateur Frith a posé, comme le font toujours les grands avocats, l'absurde. Il vous donne le choix entre une absurdité et une autre, mais ni l'une ni l'autre est juste.

**Le sénateur Bird:** Je trouve un peu difficile de suivre la logique du sénateur Forsey, toutefois je n'oserais certainement pas avoir une dispute constitutionnelle avec lui. Vous dites que «Dominion» est un nom purement Canadien, et ensuite vous dites que ce nom est partagé par beaucoup d'autres pays tels que l'Australie, Nouvelle-Zélande et ainsi de suite. La seule partie de cette expression qui semble être purement canadien est le mot «Canada». Je me demande comment vous vous prenez pour faire du mot «Dominion» un mot unique quand en réalité il ne l'est pas.

**L'honorable M. Forsey:** Je crois que j'ai déjà répondu au meilleur de mes connaissances, que c'est un nom distinctivement canadien qui a été emprunté, à certaines fins, comme un terme générique par d'autres pays du Commonwealth. Mais cela ne l'empêche pas d'être canadien pour autant.

**Le sénateur Bird:** Mais cela ne le rend pas unique.

**L'honorable M. Forsey:** Ça le rend unique comme titre de ce pays. Je veux souligner encore une fois la distinction qui existe entre nom et titre. Le sénateur Goldenberg en a accordé de l'importance dans ces citations du docteur John Read. Le nom du sénateur Goldenberg est «Goldenberg», mais son titre est sénateur.

**Le sénateur Goldenberg:** Jusqu'à mercredi prochain.

Je serais heureux d'entendre les commentaires du sénateur Forsey sur ce que je lis. J'ai remarqué qu'il n'a pas fait de commentaires au sujet des citations du docteur John Read que je suis en train de lire.

**L'honorable M. Forsey:** Voilà pourquoi j'ai demandé si vous posiez une question. Si c'était une question, j'avais préparé une réponse, mais si c'était simplement une déclaration, alors je trouve que se serait déplacé pour moi, en qualité de témoin, de faire des commentaires sur une déclaration faite par un sénateur et un membre du comité.

**Le sénateur Goldenberg:** J'étais certain que vous feriez des commentaires.

**L'honorable M. Forsey:** Madame la Présidente, puis-je ajouter à ceci?

**Le sénateur Bird:** Madame la Présidente, est-ce que je peux finir de poser mes questions?

**La présidente:** Oui, le sénateur Bird a la parole.

**Le sénateur Bird:** Je tiens à préciser que j'ai compris le sénateur Forsey. Je lis toujours à l'article 3 de l'AANB «un Dominion sous le nom de Canada» et dans le reste de l'Acte, et on fait toujours allusion à «Canada». Je veux dire, nous sommes le Sénat du Canada et non «le Sénat de la Monarchie»



[Text]

"the Senate of Kingdom" so it is quite clear that Canada is the name of our country.

In any event I have one other question which I would like to ask of Mrs. Sabia. What exactly do you mean by saying that Canada is not a word that raised people's hearts and made them proud of their country?

**Mrs. Sabia:** I am talking about the name "Canada Day"; I am not talking about Canada as a country, for heaven's sake. I have said in my presentation that it was an emotional presentation because that name does not excite me and does not conjure up any visions of greatness.

"Canada Day" is there because we have associated it with "Canada Post" "Canada Manpower", and all of those various names.

I certainly did not mean to denigrate Canada as a country; I am talking about a name which will rally the people of Canada, and I do not feel that "Canada Day" does that because of its connotations with the other things we have called "Canada".

**Senator Bird:** Do you think that more Canadians, as they gather on July 1, would have their hearts raised up if they shouted "Dominion, Dominion"?

**Mrs. Sabia:** That is my opinion. I am using that opinion in a very emotional way today.

**Senator Bird:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Asselin?

**Le sénateur Asselin:** Madame le président, comme l'a dit le sénateur Flynn, ce débat au Sénat a été difficile. Tout de même, nous avons gardé une certaine élévation des arguments et des échanges de sentiments que nous avions à l'égard du bill qui est à l'étude présentement.

Je ne pourrais pas en dire autant des remarques du témoin, M<sup>me</sup> Sabia, qui prétend que l'adoption de ce bill serait encore une concession aux Canadiens français. Si cela est sa principale argumentation pour la faire changer d'idée et de faire changer l'idée de ceux qui sont en faveur du bill, je crois qu'elle va manquer son coup ou bien sa présentation va manquer de crédibilité.

Monsieur le sénateur Forsey, vous avez dit au début de vos remarques qu'une des raisons pour lesquelles le Sénat devrait revoir, réétudier, peut-être amender ou changer ce projet de loi, c'est que sa présentation n'a pas été conforme à certains règlements de la Chambre à l'autre endroit. Le sénateur Forsey va admettre comme moi que le Règlement du Sénat ne nous permettait pas d'intervenir dans les règlements de la Chambre des communes.

**L'honorable M. Forsey:** Bien sûr

**Le sénateur Asselin:** Je pense que vous avez été au Sénat plus longtemps que moi et je ne voudrais pas vous corriger. Vous me corrigerez si vous pensez que je suis dans l'erreur, mais je pense que l'on ne peut pas discuter au Sénat des décisions de la Chambre des communes, surtout en ce qui concerne la procédure. C'est la responsabilité de la Chambre d'avoir pris la chance de présenter ce bill de la façon dont il a été présenté.

[Traduction]

ou «le Sénat du Royaume» alors c'est très clair que Canada est le nom de notre pays.

De toute façon, il y a une autre question que j'aimerais poser à M<sup>me</sup> Sabia. Que voulez-vous dire exactement quand vous dites que Canada n'est pas un mot qui soulève les esprits du peuple et les rend fiers de leur pays?

**Madame Sabia:** Je parle du nom «fête du Canada»; je ne parle pas du Canada comme pays, pour l'amour du ciel. J'ai mentionné dans ma présentation qu'il s'agissait d'une présentation émouvante parce que le nom ne m'enflamme pas et n'évoque pas des visions de grandeur.

La «fête du Canada» existe parce que nous l'avons associé avec «Postes Canada» «Main d'œuvre Canada» et tous ces autres noms.

Je ne voulais certainement pas dénigrer le Canada comme pays; je parle d'un nom qui rassemblera le peuple canadien, et je ne considère pas que «fête du Canada» peut le faire en raison de ses connotations avec toutes les autres choses que nous avons appelé «Canada».

**Le sénateur Bird:** Pensez-vous que plus de Canadiens, lorsqu'ils se rassemblent au 1<sup>er</sup> juillet, auraient la joie au cœur s'ils s'écriaient «Dominion, Dominion»?

**Madame Sabia:** C'est mon opinion. J'émetts cette opinion d'une façon très émouvante aujourd'hui.

**Le sénateur Bird:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Sénateur Asselin?

**Senator Asselin:** Madam Chairman, as Senator Flynn stated, this debate in the Senate has been difficult. Nonetheless, we have kept the arguments and dialogue at a certain level when discussing our views on the bill now under study.

I cannot say the same, however, of the testimony of Mrs. Sabia, who argues that passage of this bill would be just another concession to French-Canadians. If this is her main argument in support of her views and to change the views of those who now support the bill, I think she will fail, or else her statements will lack credibility.

Senator Forsey, you mentioned at the start of your statement that one reason why the Senate should review, re-examine and perhaps amend or change this bill, is that its form does not conform to some House regulations on such matters. The Senator will agree with me, no doubt, that the Senate Regulations do not allow us to intervene in the regulations of the House.

**Hon. Mr. Forsey:** Of course.

**Senator Asselin:** I believe you have been in the Senate longer than I have, so I would not want to correct you. Please correct me if you think I am wrong, but I do not believe the Senate can discuss decisions made in the House, particularly on procedural matters. The House must bear responsibility for taking the risk of introducing this bill in its present form.

*[Text]*

D'ailleurs, il y a plusieurs sénateurs, en deuxième lecture, qui l'ont mentionné au Sénat. Je pense que pour le Sénat, ce n'est pas la raison principale pour laquelle nous devrions intervenir pour amender, changer ou modifier le bill qui est présentement devant nous.

**Le sénateur Forsey:** Un instant, monsieur le président . . .

**Le sénateur Asselin:** Oui, allez.

**L'honorable M. Forsey:** Je n'ai absolument rien dit de la sorte, mais j'ai dit que le Sénat a certainement le choix de modifier les projets de loi qui viennent de la Chambre des communes . . .

**Le sénateur Asselin:** C'est absolument certain. Ça, bien sûr . . .

**L'honorable M. Forsey:** Je n'ai pas critiqué la procédure de la Chambre des communes.

**Le sénateur Asselin:** Je pense que la raison fondamentale des modifications ne viendrait pas parce que les procédures à la Chambre des communes n'ont pas été suivies comme elles auraient dû l'être. Je pense que cela n'est pas l'argument fondamental.

**L'honorable M. Forsey:** Non, je n'ai pas mentionné la procédure de la Chambre des communes, sauf pour dire que la discussion du projet de loi, à la Chambre des communes, ne s'est pas très étendue, n'était pas très mûre, n'était pas très prolongée, ce qui est un fait évident, je crois. Je n'ai jamais critiqué les procédures à la Chambre des communes, jamais. Ce n'est pas l'affaire du Sénat, et ce n'est pas mon affaire non plus.

**Le sénateur Asselin:** Très bien. Monsieur le sénateur Forsey, est-ce que dans votre opinion à vous, vous ne sentez pas que parmi la population canadienne il y a un mouvement de changement en ce qui concerne la souveraineté du Canada et là, je m'explique.

Est-ce que surtout la jeune génération canadienne ne veut pas plutôt adopter, en ce qui regarde le pays, sa constitution, des symboles strictement canadiens, renouvelés, modernisés, canadianisés, en quelque sorte nos institutions. On l'a fait avec le drapeau canadien. Je me souviens de la tempête, des batailles qui se sont livrées lorsque l'on a adopté le drapeau canadien distinctif. Aujourd'hui, tous les Canadiens, à mon avis, acceptent d'emblée le drapeau qui a été adopté par le Parlement du Canada . . .

**L'honorable M. Forsey:** Pas tous.

**Le sénateur Asselin:** Il y a peut-être des exceptions, mais ces exceptions sont très petites, vous allez admettre cela avec moi.

Est-ce que, dans votre opinion à vous, il n'y a pas ce mouvement des Canadiens, de la jeune génération et également de la génération de mon âge, qui voudrait que ce pays leur appartienne en propre. Si ce pays devrait leur appartenir en propre, ils veulent, évidemment, poser des gestes pour canadianiser nos institutions comme on l'a fait jusqu'à ce jour. L'on vient de rapatrier la Constitution canadienne pour la rendre plus canadienne.

*[Traduction]*

Several other senators mentioned this at second reading. I feel this should not be the main reason for Senate intervention to amend, change or modify the bill now before us.

**Senator Forsey:** One moment, Mr. Chairman . . .

**Senator Asselin:** Yes, go ahead.

**Hon. Mr. Forsey:** I said absolutely nothing of the sort, but I did say that the Senate certainly has the option of amending bills submitted to it by the House . . .

**Senator Asselin:** Definitely, of course . . .

**Hon. Mr. Forsey:** I did not criticize the procedure in the House.

**Senator Asselin:** I think that the fundamental reason for amendments should not be that the House failed to follow proper procedures. I feel this is not the crux of the matter.

**Hon. Mr. Forsey:** No, I did not mention the procedure in the House, except to say that discussion of the bill in the House was not very extensive, mature or lengthy, which I am sure is quite obvious. I never criticized the procedures in the House, never. This is non of the Senate's business, and none of mine either.

**Senator Asselin:** Very well. Senator Forsey, in your opinion, do you not feel that there is a move for change among the Canadian people as regards Canada's sovereignty? Let me explain myself.

Does the younger generation in particular not want Canada to have its own constitution, strictly Canadian symbols that are new, modern, Canadianized, that will be our own institutions? This was the reason for the Canadian flag. I remember the furor, the battles that raged when the new flag was introduced. Today, I am convinced that all Canadians accept the flag adopted by Parliament . . .

**Hon. Mr. Forsey:** Not all.

**Senator Asselin:** There may be a few exceptions, but you will admit they are only a handful.

In your opinion, is there no movement of this type among Canadians, among the younger generation and also among my generation, to take full control of their country. If this country is to be their own, they obviously want to take steps to the Canadianize our institutions, as has been done up to now. We have just brought Canada's Constitution home to make it more Canadian.



*[Text]*

C'était le vœu d'ensemble des Canadiens puisque toutes les provinces — tous les premiers ministres des provinces ont accepté cette façon de procéder, à l'exception du Québec. Si j'étais contre le rapatriement de la Constitution, c'est parce que c'était fait d'une façon unilatérale. Je pensais que le Québec devait être partie à ce contrat que le gouvernement fédéral signait avec les autres provinces.

De toute façon, la majorité des provinces l'a accepté; la majorité des Canadiens a voulu prendre la Constitution, la ramener au Canada pour en faire une constitution canadienne, la canadianiser. Je vous demande de commenter cela, si vous voulez le faire. Est-ce que ce n'est pas là, la tendance des Canadiens de vouloir canadianiser davantage nos institutions pour avoir notre propre histoire.

**L'honorable M. Forsey:** Eh bien, les mots «Dominion», le «Jour du Dominion», sont une partie intégrale de notre histoire. Le titre «Dominion», reste toujours; même si vous enlevez tout le reste, il demeure toujours un titre officiel, constitutionnel, légal, juridique, de ce pays. Et pour changer cela, il faut avoir l'assentiment des législatures de 7 provinces.

**Le sénateur Asselin:** Vous avez parfaitement raison sur le plan juridique.

**L'honorable M. Forsey:** On a laissé cela, on a laissé les dispositions pour les désaveux des actes du Parlement du Canada. On a laissé dans notre constitution actuelle les dispositions pour la réservation des bills du Parlement du Canada pour la sanction de la reine, de l'avis du Conseil privé de l'Angleterre ou, plutôt, du Royaume-Uni.

S'il faut canadianiser le tout, pourquoi est-ce qu'on ne commence pas par le commencement, la Constitution elle-même. Pourquoi est-ce que l'on change ici telle et telle chose et pourquoi est-ce qu'on laisse toujours à la base, la fondation même. Je ne comprends pas.

**Le sénateur Asselin:** Votre argument, sénateur Forsey, sur le plan constitutionnel et juridique est peut-être défendable. Evidemment, je ne suis pas un expert en droit constitutionnel — j'en connais un peu, mais pas autant que vous. Mais la chose est sûre et certaine, parce que l'on doit représenter l'opinion de la population canadienne, et...

**L'honorable M. Forsey:** L'opinion de la population canadienne, je n'ai pas le pouvoir d'en juger parce que moi, je demeure toujours à Ottawa, je ne fais plus de voyages à travers le pays. Je connais très peu de personnes; nous avons devant nous les témoignages présentés par le sénateur Bird, dans le sondage Gallup, voilà une chose. Nous avons aussi les lettres reçues par plusieurs sénateurs, dont le sénateur Lang, le sénateur Bell et par d'autres; je ne suis pas en état de juger...

**Le sénateur Asselin:** Bien, je vous ferai remarquer, sénateur Forsey, que je respecte toutes ces opinions-là qui ont été exprimées.

**L'honorable M. Forsey:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Vous ne me ferez pas croire, par exemple, qu'un homme aussi érudit que vous, connaissant tellement les mœurs canadiennes, vous ne pouvez admettre aujourd'hui, devant ce comité-ci, que c'est une tendance

*[Traduction]*

This was the general desire of Canadians, since all of the provinces—all of the provincial premiers—accepted this move, except Quebec. If I was against re-patriating the Constitution, it was because the unilateral manner in which it was done. I felt that Quebec should be a party to the contract the federal government had signed with the other provinces.

In any event, the majority of provinces accepted it; the majority of Canadians wanted to take the Constitution, bring it back to Canada and make it into a truly Canadian Constitution. I would like to hear your comments on that if you have any. Has there not been a growing desire among Canadians to increasingly Canadianize our institutions in order to have our own history?

**Hon. Mr. Forsey:** Well the terms «Dominion» and «Dominion Day» are an integral part of our history. The title «Dominion» is still with us; even if you take away the rest, it still remains an official, constitutional, legal title for this country. And to change that would require the consent of the legislatures of seven provinces.

**Senator Asselin:** You are quite correct from the legal point of view.

**Hon. Mr. Forsey:** The provisions for disallowing acts of Canada's Parliament have been left in place. Our present Constitution has also retained the provisions regarding royal assent of bills passed by the Parliament of Canada, and the opinion of the Privy Council of England, or rather the United Kingdom.

If the whole package must be Canadianized, why not start at the beginning, the Constitution itself. why do we change something here, something there, while not changing the foundation itself? I can't understand that.

**Senator Asselin:** Senator Forsey, your argument may be defensible on the constitutional and legal level. I am obviously no expert in constitutional law — I know a little bit, but not as much as you. But one thing is certain, because we must represent the opinion of the Canadian people, and...

**Hon. Mr. Forsey:** I have no power to judge what the opinion of the Canadian people is, because I am always in Ottawa and do not travel across the country. I know very few people; we have before us the testimony of Senator Bird, the Gallup poll, that is one thing. We also have the letters received by several senators, including Senator Lang, Senator Bell, and others. I am in no position to judge...

**Senator Asselin:** Well, I will point out, Senator Forsey, that I respect all of those opinions.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes.

**Senator Asselin:** You cannot convince me, for instance, that a man as erudite as yourself, so familiar with Canadian customs, cannot admit today before this committee that there is a national trend to Canadianize these symbols, to make



## [Text]

nationale à ce que ces symboles soient plus canadienisés, qu'ils deviennent plus canadiens, que les gens veulent écrire leur propre histoire.

**L'honorable M. Forsey:** C'est une "petitio principii", pour employer l'expression latine.

I do not know the French expression for that, but it is a question begging a question.

I became trilingual at that point, rather than being bilingual.

Cela implique que l'expression "Dominion" n'est pas canadienne. Je crois que c'est le contraire. En deuxième lieu, je crois que s'il existe un sentiment tel que vous suggérez au sein de la population à travers le pays, c'est en grande partie à cause de la campagne menée depuis quelque temps par le gouvernement du Canada contre le mot «Dominion» et l'expression «Dominion Day», et le reste. C'est une campagne menée très souvent sournoisement, depuis trente ans. Je combats cette tendance depuis trente ans. J'en ai la preuve dans plusieurs articles, dont un dans une publication de l'Université Dalhousie en 1952, je crois, intitulé «Robbing Canada of its History».

Nous avons vu exactement la même chose avec le mot «royal»: une campagne menée pendant une trentaine d'années.

**Le sénateur Asselin:** Sénateur Forsey, je ne suis pas ici pour défendre le gouvernement, il a ses partisans autour de la table pour le faire, mais ce que vous venez d'avancer, concernant cette publicité, cette propagande contre le mot «Dominion», je pense bien qu'il faudrait le prouver qu'il y a eu un système établi pour tâcher de faire entrer dans l'esprit des Canadiens qu'il fallait enlever le mot «Dominion». Je n'ai pas vu cela, moi, je ne le sais pas. C'est une question qui a été soulevée sur le parquet de la Chambre des communes, qui revient depuis fort longtemps devant le Parlement.

Mais j'ai une dernière question que je voudrais vous poser. Est-ce que, dans votre esprit à vous, le «Canada Day», ou le «Jour du Canada», cela ne vous apparaîtra pas plus canadien, plus moderne, plus inspirateur, surtout chez les jeunes, inspirant plus de fierté.

**L'honorable M. Forsey:** Je ne crois pas.

**Le sénateur Asselin:** Vous ne croyez pas. Merci.

**The Chairman:** Honourable senators, as you can see we are running behind our schedule. I have taken the names of two other senators, Senator Walker and Senator Lapointe, who have assured me that their interventions will be brief.

It may then be that Senator Forsey will wish to reply to the intervention of Senator Goldenberg.

I leave it in your hands, but if we make these interventions brief we can then adjourn for lunch. It would be just as well to complete this portion of our hearing, however, before we do adjourn.

Senator Walker?

**Senator Walker:** I will be 30 seconds, Madam Chairman.

## [Traduction]

them more Canadian, that Canadians do not wish to write their own history.

**Hon. Mr. Forsey:** It is a *petitio principii*, to use the Latin expression.

Je ne connais pas l'expression française pour cela, mais c'est une question qui en appelle une autre.

A ce moment-ci je suis plutôt trilingue que bilingue.

That means that the term "Dominion" is not Canadian. I believe the opposite is true. Second, I think that if the feeling you claim exists among Canadians across the country is in fact real, it is largely because of the campaign launched some years ago by the Canadian government against the word "Dominion" and the term "Dominion Day", and so forth. This campaign has often been very underhanded over the past thirty years. I have been fighting this trend for the past thirty years. The proof is in several articles, one of which appeared in a Dalhousie University publication in 1952, I believe the title was "Robbing Canada of its History".

We witnessed exactly the same thing with the word "royal": another campaign led for thirty years.

**Senator Asselin:** Senator Forsey, I am not here to defend the government, it has enough supporters of its own, but what you have just stated regarding publicity or propaganda against the word "Dominion", I believe it should be proven that a system was set up to place the thought in the minds of Canadians that the word "Dominion" should be abolished. I myself have seen no such thing, I know nothing of it. This is a matter that has been raised on the floor of the House, and has frequently resurfaced in Parliament.

But I have one last question to put to you. In your mind, does not "Canada Day" or «Jour du Canada» seem more Canadian, more modern, more inspirational, particularly among the young, more likely to inspire pride?

**Hon. Mr. Forsey:** I do not believe so.

**Senator Asselin:** You do not believe so, thank you.

**La présidente:** Honorables sénateurs, comme vous pouvez voir, nous accusons du retard. J'ai pris les noms de deux autres sénateurs, sénateur Walker et sénateur Lapointe, qui m'ont assuré que leurs interventions seraient de courte durée.

Peut-être le sénateur Forsey aimerait répondre à l'intervention du sénateur Goldenberg.

Je vous laisse le choix, mais si les interventions sont courtes, nous pourrions lever la séance pour aller dîner. Nous ferions mieux de terminer cette partie avant de lever la séance.

Sénateur Walker?

**Le sénateur Walker:** Il me faudra 30 secondes, Madame la Présidente.

[Text]

The independence of the judges that you speak of is not due to the Act of Settlement, 1701. It is due to our own Constitution of 1867.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes, but we borrowed it from the Act of Settlement. We took it absolutely straight from that act. I believe we took it word for word from the Act of 1701. That is my point. It is something which is very important that is in our Constitution.

**Senator Walker:** But so far as Canada is concerned, section 99, subsection (1), covers it completely.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes, that is right, but we took it from the Act of Settlement.

**Senator Walker:** Yes, I know that.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes, I know that you know that, but not everybody does know that.

**Senator Walker:** I thought we should have it cleared.

**Hon. Mr. Forsey:** Yes. Not everybody knows about that, however. Every now and then you find people—even judges—saying it is terrible that we haven't got anything in our Constitution on the independence of the judiciary. The fact is that we have got it there and we got it from the English Act of Settlement of 1701.

**Senator Walker:** Madam Chairman, it is not my fault that the intervention was not 30 seconds.

**The Chairman:** Senator Walker, you have co-operated.

Sénateur Lapointe, s'il vous plaît.

**Le sénateur Lapointe:** Je voudrais simplement dire que je trouve que le nom le plus logique et qui aurait eu quand même une version historique aurait été «Le Jour de la Confédération». Cela serait ma préférence. Mais puisqu'on a décidé «Jour du Canada», je me rallierai à cette opinion. Qu'est-ce que vous en pensez, sénateur Forsey? «Le Jour de la Confédération», est-ce que cela ne serait pas en même temps historique et plus exact encore que «Jour du Dominion»?

**L'honorable M. Forsey:** Oui, peut-être. Mais la proposition de ce projet de loi n'est pas pour «Jour de la Confédération». Si c'était «Le Jour de la Confédération», bien, c'est une autre chose. Ce n'est pas la question devant le comité. J'ai pris mon témoignage, je me suis exprimé sur la question devant le comité. J'ai même suggéré que si l'on veut, l'on pouvait mettre l'expression «Jour de la Confédération», dans la version française et laisser l'expression «Dominion Day», en anglais. Cela, serait parfaitement logique et canadien, d'ailleurs, un compromis éminemment canadien. C'est une suggestion, c'est tout.

**The Chairman:** Dr. Forsey, would you care to make any comment with respect to Senator Goldenberg's intervention? Do you have a brief comment you would like to make?

**Hon. Mr. Forsey:** I was astounded to hear about this article. I had never seen it. It just shows how ignorant I am, how over-estimated my competence in this matter generally is.

[Traduction]

L'indépendance des juges dont vous parlez n'est pas issue de la Loi de succession au trône de 1701. Elle provient de notre propre Constitution de 1867.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, mais nous l'avons emprunté à la Loi de succession au trône. Nous l'avons pris entièrement de cette loi. Je crois que nous l'avons pris mot pour mot de la Loi de 1701. C'est là où je veux en venir. C'est quelque chose de très important qui se trouve dans notre Constitution.

**Le sénateur Walker:** Mais en ce qui concerne le Canada, c'est entièrement traité au paragraphe (1) de l'article 99.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, c'est vrai, mais nous l'avons pris de la Loi de succession au trône.

**Le sénateur Walker:** Oui, je le sais.

**L'honorable M. Forsey:** Oui, je sais que vous le savez, mais ce n'est pas tout le monde qui le sait.

**Le sénateur Walker:** J'ai pensé que nous devions le préciser.

**L'honorable M. Forsey:** Oui. Ce n'est pas tout le monde qui sait cela, par contre. De temps à autre nous trouvons des personnes—même des juges—qui disent que c'est affreux que nous n'avons rien dans notre Constitution au sujet de l'indépendance de la magistrature. La réalité est qu'elle est là et que nous l'avons eu de la Loi anglaise de succession au trône de 1701.

**Le sénateur Walker:** Madame la présidente, ce n'est pas ma faute si l'intervention n'a pas duré 30 secondes.

**La présidente:** Sénateur Walker, vous y êtes pour quelque chose.

Senator Lapointe, please.

**Senator Lapointe:** I would simply like to say that I find the most logical name which would still have a basis in history would be "Confederation Day". That was my preference. Since "Canada Day" has been chosen instead, I will support that. What is your opinion, Senator Forsey? Would "Confederation Day" not be both historical and more accurate than "Dominion Day"?

**Hon. Mr. Forsey:** Yes, perhaps. But the proposal in this bill is not "Confederation Day". If it were, then that would be another matter. But that is not the issue before this committee. I have given my testimony, my views on this issue, before this committee. I even suggested that if we wished, we could place "Jour de la Confédération" in the French version and leave "Dominion Day" in the English. That would be perfectly logical and Canadian as well, an eminently Canadian compromise. It is just a suggestion.

**La présidente:** Docteur Forsey, voulez-vous faire des commentaires en ce qui concerne l'intervention du sénateur Goldenberg? Est-ce que vous voulez faire un commentaire sommaire?

**L'honorable M. Forsey:** J'ai été surpris d'entendre parler de cet article. Je ne l'ai jamais vu. Tout cela prouve bien mon ignorance, à quel point je surestima mes compétences dans cette affaire.



[Text]

**Senator Goldenberg:** I have a copy of the quotation for you.

**Le sénateur Langlois:** Madame la Présidente, si l'on ajourne maintenant, est-ce que les témoins ici présents seront disponibles cet après-midi?

**La présidente:** Non.

**Hon. Mr. Forsey:** If I may be allowed to add one word, Madam Chairman. I should have to read the whole article carefully before I would feel able to comment on it adequately.

I must say that I am greatly surprised to hear that this business started with R.B. Bennett, because so far as I can recall all of that business of purging the telephone books and changing the Dominion Bureau of Statistics and so forth came a lot later than R.B. Bennett.

I must say also, with all my respect for R.B. Bennett, who was a very eccentric character, that I do not know that we should be governed entirely by the eccentricities of R.B. Bennett.

**Le sénateur Langlois:** Madame le Président, j'ai un commentaire tout simplement en rapport avec ce que le sénateur Forsey vient de dire. Il y a longtemps, nous avions au Canada un pays qui était divisé sous le gouvernement de l'Union. On l'appelait le Haut et le Bas Canada. Il n'était pas question de Dominion.

**L'honorable M. Forsey:** Il n'y avait pas de Nouvelle-Écosse à ce moment-là.

**Le sénateur Flynn:** Ni de Terre-Neuve!

**L'honorable M. Forsey:** Terre-Neuve non plus.

**Senator Frith:** Perhaps if Senator Forsey does want to say something more or make further submissions after he has seen this document, Madam Chairman, he could do so in writing.

**The Chairman:** Yes, we would be glad to accept a further written submission.

I believe that Gen Legge would like to make one brief intervention before we adjourn, honourable senators.

**Gen Legge:** Thank you, Madam Chairman. I never thought I would be in the position of having to defend Laura Sabia. I always looked to her to defend me. But it must be said, Senator Goldenberg, that in her script she specifically renounced two things: the sop to Quebec and the Liberal Party manoeuvre.

I think that ought not to be relied on. It was renounced in her script.

**Hon. Mr. Forsey:** Her sober second thought.

**Gen Legge:** May I also say, Madam Chairman, that we are here to give our opinions. H.L. Mencken had a wonderful answer, if someone said, "How is your wife?" He always answered: "Compared to what?"

[Traduction]

**Le sénateur Goldenberg:** J'ai une copie de la citation pour vous.

**Senator Langlois:** Madam Chairman, if we adjourn now, will the witnesses now present still be available this afternoon?

**The Chairman:** No.

**L'honorable M. Forsey:** Si vous me permettez d'ajouter un mot, Madame la Présidente, il faudrait que je lise attentivement l'article en entier avant de me sentir en mesure de faire des commentaires de façon adéquate.

Je dois dire que je suis très surpris d'entendre que cette affaire a débuté avec R.B. Bennett, car en autant que je me souviens, toute cette question de purger les annuaires téléphoniques et de changer le Bureau fédéral de la statistique et ainsi de suite, a commencé bien après R.B. Bennett.

Je dois également ajouter, sauf le respect que je dois à R.B. Bennett, qui était un personnage très eccentric, que je ne crois pas que nous devrions être entièrement gouverné par ses eccentricités.

**Senator Langlois:** Madam Chairman, I simply have a comment related to what Senator Forsey has just said. Many years ago, Canada was a divided country under the Union government. It was known as Upper and Lower Canada. There was no question of a Dominion.

**Hon. Mr. Forsey:** Nova Scotia was not involved at that time.

**Senator Flynn:** Nor Newfoundland!

**Hon. Mr. Forsey:** Newfoundland either.

**Senator Frith:** Si le sénateur Forsey aimerait ajouter quelque chose ou faire des soumissions supplémentaires une fois qu'il aura vu ce document, Madame la Présidente, il pourrait le faire par écrit.

**La présidente:** Oui, nous serions heureux d'accepter une autre soumission écrite.

Je crois que le Gen Legge aimerait faire une intervention sommaire avant d'ajourner, honorables sénateurs.

**Gen Legge:** Madame la Présidente, merci. Je n'ai jamais pensé que je me trouverais dans une position où je devais défendre Lauria Sabia. Je me tourne toujours vers elle lorsque j'ai besoin d'aide. On doit reconnaître, sénateur Goldenberg, que dans son document original, elle a formellement renoncé deux choses: le fait d'amadouer le Québec et la manœuvre du Parti libéral.

Je ne crois pas qu'on doit s'y fier. Elle y a déjà renoncé dans son document original.

**L'honorable M. Forsey:** Elle a bien fait de changer d'avis.

**Gen Legge:** Puis-je également ajouter, Madame la Présidente, que nous sommes ici pour donner nos opinions. H.L. Mencken avait une réponse parfaite au cas où quelqu'un lui demandait «Comment va votre femme?» Il répondait toujours: «En comparaison avec quoi?»



[Text]

We are here to state our preference for the traditional day that we have celebrated as Dominion Day. That is not to say that we would oppose Senator Flynn on "Dominion of Canada Day" or Senator Lapointe on "Confederation Day" nor, indeed, if the name is changed would we sulk about "Canada Day." But we say that there is a very important point, which is the traditional celebration of "Dominion Day" which is uniquely Canadian and which is the preference of the Royal Commonwealth Society.

**The Chairman:** Thank you, Gen Legge and your colleagues. We are very grateful to have heard from you this morning. We will adjourn now until 2 o'clock.

The committee resumed at 2.15 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, before I call our witnesses from the Canadian Consultative Council on Multiculturalism, I want to mention the question of preparing a report at some time on this particular bill. You will recall that we were directed to make two separate reports on the two bills that we will be considering. Today is completely filled with consideration of the subject matter of bill C-201, and we have yet to determine whether, in fact, we will be able to complete our hearings on it. We have not scheduled an evening meeting as yet, but we may do so subject to your wishes later on. I should bring to your attention that our session tomorrow on Bill C-127 will probably be quite a bit briefer because, as you know, we have had three sessions on Bill C-53 and Bill C-127 already. We have only one submission from outside the department to hear on Bill C-127, so it is anticipated that we will not take too much time on that. Later we can consider whether we wish to defer consideration of the report we will make on Bill C-201 until sometime tomorrow. It is possible we could have the afternoon to deal with the reports of both bills and be finished sometime tomorrow. That depends on the progress of the hearings on this bill and the other bill. I leave that thought with you for the moment and we will see how we get along with our hearings this afternoon.

It is my pleasure to welcome Mr. Lawrence Decore, who is the national chairman of the Canadian Consultative Council on Multiculturalism, and Mr. Rheal Bérubé who is the vice-chairman. Perhaps you could begin, Mr. Decore.

**Mr. Lawrence Decore, National Chairman, Canadian Consultative Council on Multiculturalism:** Thank you, Madam Chairman. I should like to start by telling you something about myself and about the other vice-chairman. I am first a very proud Canadian. I come from Edmonton. I have had the experience of being involved in multiculturalism for the last 15 years. Prior to being the chairman of the Federal Advisory Council to Mr. Fleming, I was the chairman of the Alberta Advisory Council to the Lougheed government, being the Minister of Culture there. In Alberta the advisory council is elected by the ethnocultural groups, roughly 100 in number. In the Canadian advisory group we are all appointed. There are 100 of us who come from every part of Canada, and we

[Traduction]

Nous sommes ici pour accorder notre préférence quant au nom de la journée traditionnelle que nous avons célébré comme fête du Dominion. Pas pour dire que nous nous opposerions à «fête du Dominion du Canada» suggéré par le sénateur Flynn ou à la «fête de la Confédération» sénateur Lapointe ni, en effet, que nous ferions la tête si le nom «fête du Canada» était changée. Mais nous disons que la chose la plus importante est que la célébration traditionnelle de la «fête du Dominion» est exceptionnellement canadienne et c'est ce que la Royal Commonwealth Society préfère.

**La présidente:** Merci à vous, Gen Legge et à vos collègues. Nous sommes très reconnaissants de vous avoir entendu ce matin. La séance est levée jusqu'à 14 heures.

Le comité a repris les délibérations à 2 h 15 l'après-midi

**La présidente:** Honorables sénateurs, avant de faire comparaître nos témoins du Conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme, je voudrais soulever la question de la préparation d'un rapport à un moment donné sur l'étude de ce projet de loi. Vous vous souviendrez que l'on nous a demandé d'établir deux rapports séparés sur les deux projets de loi que nous devons examiner. Aujourd'hui sera entièrement occupé par l'étude de la question du Bill C-201 et il reste encore à savoir si nous aurons le temps de terminer nos audiences sur cette question. Nous n'avons pas encore fixé d'heures pour une réunion ce soir mais vos souhaits à ce sujet pourraient être exprimés un peu plus tard aujourd'hui. Je dois attirer votre attention sur le fait que notre séance de demain sera probablement beaucoup plus courte car, comme vous le savez, nous avons déjà consacré trois séances aux Bills C-53 et C-127. Il n'y aura qu'une seule question n'émanant pas du ministère à entendre pour le Bill C-127 et cela ne devrait pas nous prendre beaucoup de temps. Plus tard, nous verrons si nous voulons reculer la question du rapport sur le Bill C-201 à demain. Il est possible que nous ayons l'après-midi pour nous occuper des rapports sur tous les projets de loi que nous sommes en train d'étudier et que nous ayons terminé demain; cela dépendra du rythme auquel les délibérations sur ce projet de loi et l'autre projet de loi avanceront. Pour le moment, je vous laisse peser ces questions et nous verrons cet après-midi ou en sont nos délibérations.

J'ai le plaisir d'accueillir M. Lawrence Decore, président national du Conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme et M. Rhéal Bérubé qui en est le vice-président. Vous pourriez peut-être commencer, M. Decore.

**M. Lawrence Decore, président national du conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme:** Merci, Madame la Présidente. J'aimerais commencer en disant quelque chose sur moi-même et le vice-président du Conseil. Je suis en premier lieu très fier d'être canadien. Je viens d'Edmonton et voilà 15 ans que j'œuvre dans le domaine du multiculturalisme. Avant d'être président du Conseil consultatif fédéral pour M. Fleming, j'ai été président du Conseil consultatif de l'Alberta pour le gouvernement de M. Lougheed, dont je suis le ministre de la Culture. Les membres du conseil consultatif de l'Alberta, environ 100, sont élus par des groupes ethnoculturels tandis que ceux du Conseil consultatif canadien sont tous nommés. Nous sommes une centaine de membres, venant de tous les

## [Text]

represent all or most of the ethnocultural groups in Canada—the Francophones, the Scots, the Irish, the Ukrainians and whomever. They are part of the Canadian Consultative Council on Multiculturalism.

I have the privilege of succeeding Senator Bosa who was, at one time, the chairman of that same council, followed by Normie Kwong of football fame from Calgary. I do not play football but I am a businessman and lawyer in Edmonton. Rheal Bérubé, the vice-chairman, is with the University of Moncton, New Brunswick.

The 100 of us meet only twice in a plenary session. The rest of the time we meet in four committee sessions where we discuss issues like heritage languages and official languages and what common ground we have and how we can promote both. We discuss multiculturalism and education. We thought we did a pretty good job in assisting the government with the inclusion of multiculturalism in the Constitution, section 27. We rejoice at that inclusion because it officially tells Canadians that Canada is, in fact, a multicultural country.

The council has an executive committee much like the Council on the Status of Women that meets more frequently. We meet six or seven times a year in various parts of Canada, and there is one representative from each province and each territory. Therefore, there are roughly 15 in all and the vice-chairmen are taken into account.

Ladies and gentlemen, we have prepared and tabled our submission to you. It is not our intention to read that submission because we take it that you have read it already. I should like to make some brief comments and then ask Mr. Bérubé to do the same, and then invite you to ask questions.

**Senator Frith:** Are your comments related to your submission? Do we need to follow your memorandum?

**Mr. Decore:** No, you do not need to follow it.

Usually people like to say, "Well, who do you represent and what authority do you have to say what you are going to say?" We took a vote of the executive committee because the plenary session could not have met to discuss the issue. We met and unanimously agreed that we are in favour of the change to "Canada Day" and that we do not wish the continuation of the name "Dominion Day" where the word "dominion" is used. Why? As a lawyer, the first thing that I would do, as would any person who is unsure about wording, is to run to the dictionary. If you run to the Oxford Dictionary, I think you will see that the explanation of "dominion" is one of sovereignty—the implication of control. There is a suggestion in the reference that I read that there is a sense of connection back to feudal times. As a third generation Canadian who must look for some explanation of why the name "Dominion" came about or is used, I go back to the sources I am comfortable

## [Traduction]

horizons du Canada et représentant tous, ou presque tous les groupes ethnoculturels canadiens—les francophones, les Écos-sais, les Irlandais, les Ukrainiens et qui d'autre encore? Ils font partie du Conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme.

J'ai le privilège de succéder au Sénateur Bosa qui fut à une période donnée, président de ce conseil, avant d'être remplacé par Norman Kwong, une vedette du football à Calgary. Je ne joue pas au football mais suis homme d'affaires et avocat à Edmonton. Rhéal Bérubé, le vice-président travaille à l'Université de Moncton du Nouveau Brunswick.

Les 100 membres du Conseil ne se rencontrent que deux fois par an en sessions plénières. Le reste du temps, nous nous rencontrons en quatre sessions de comité au cours desquelles nous discutons de problèmes tels que le patrimoine linguistique et les langues officielles, essayons de voir quels liens existent entre ces problèmes et quelles formes de soutien nous pouvons apporter à ces langages. Nous parlons de multiculturalisme et d'éducation. Je pense que nous avons vraiment fait du bon travail en aidant le gouvernement à inclure une clause de multiculturalisme au paragraphe 27 de la constitution. Nous nous réjouissons de cette inclusion car elle indique aux Canadiens d'une manière officielle que le Canada est, en fait, un pays multiculturel.

Le Conseil a un comité exécutif très semblable à celui du Conseil sur le Statut de la femme, sauf que celui-ci se réunit plus souvent. Nous nous rencontrons six ou sept fois par an dans diverses régions du Canada et il y a un représentant de chaque province ou territoire du Canada. Ce comité exécutif comprend donc en tout environ quinze membres, le vice-président inclus.

Mesdames et messieurs, nous avons préparé un rapport et vous l'avons soumis. Nous n'avons pas l'intention de vous le lire car nous supposons que vous devez déjà l'avoir fait. J'aimerais faire quelques brèves remarques et ensuite demander à M. Bérubé d'en faire autant puis vous convier à nous poser des questions.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que vos remarques auront trait au rapport que vous nous avez soumis? Avons nous besoin de nous reporter à votre memorandum?

**M. Decore:** Non, cela n'est pas nécessaire.

En général, les gens posent les questions suivantes: «Hé bien, qui représentez-vous, de quelle autorité disposez-vous donc pour affirmer ce que vous allez affirmer?» Nous nous sommes basés sur le résultat d'un vote au niveau du comité exécutif, car il nous était impossible de nous réunir en séance plénière pour discuter de ce problème. À la rencontre des membres du comité exécutif, nous étions unanimement en faveur du nouveau nom «Fête du Canada» et unanimement opposé au maintien du nom «Fête du Dominion» car celui-ci comprend le mot «dominion». Pourquoi? En tant qu'avocat, la première chose que je ferais, comme n'importe qui d'autre dans ce cas, si je n'étais pas sûr du sens d'un mot, serait de me précipiter sur un dictionnaire. Si vous consultiez l'*Oxford Dictionary*, je pense que vous verriez que l'explication qu'on y donne du mot «dominion» implique les concepts de souveraineté et de domination. La référence que je viens de lire établit un lien entre



## [Text]

with. I see that kind of explanation. I do not see "autonomous." I do not see some reference to the fact that there has been an evolution to the word "dominion" or "domain" that implies that autonomy has somehow been added to that definition. I see "dominion", "control", "territory," "sovereignty" and an implication that somebody else is controlling my or our destiny. Then, as an amateur historian who is interested in Canadian history, I look to the sources that we have at our disposal—the debates that took place on the issue—and I see reference to a United British America. I see that the word "Canada" was in fact suggested, and it appears to me as though, as sometimes happens in political discussions, the compromise appeared in the form of "the Dominion of Canada." That is the phrase that I believe arose as a compromise out of that discussion.

Ladies and gentlemen, our group represents every ethnocultural group. We have not held votes in all of those ethnocultural groups. All I can tell honourable senators is that the members of our organization are the ladies and gentlemen who are leaders of their various communities, who are asked to advise the government on matters concerning multiculturalism. Those leaders have unanimously decided that "Canada" is the word that best describes what all of us are.

Having made those remarks, Madam Chairman, I will ask my colleague to comment further.

**M. Réal Bérubé (vice-président, Conseil consultatif canadien du multiculturalisme):** Madam le président, mesdames et messieurs, je crois que M. Decore a très bien résumé le rôle du Conseil et ce que nous tentons de faire.

Je dois vous dire que, personnellement, j'ai été passablement surpris lorsque l'on est arrivé avec le projet de loi C-201. Je viens d'un milieu et sans avoir l'intention ni la prétention de parler au nom d'une collectivité—alors venant d'un tel groupe, je croyais que la «Fête du Canada» se célébrait depuis joliment longtemps et que c'était le 1<sup>er</sup> juillet. Je vous invite, si vous n'êtes pas déjà convaincus, de poser très sobrement la question à des Acadiens du Nouveau-Brunswick par exemple. Vous pouvez leur demander le nom de la fête le 1<sup>er</sup> juillet. Je crois qu'ils vous répondront assez spontanément que c'est la «Fête du Canada».

Pour s'en convaincre peut-être davantage, je crois que nous avons résumé au dernier paragraphe de la page 3 ce qui semble être une coutume et qui représente un état de faits, lorsque l'on dit sauf dans les documents législatifs, c'est le terme «Fête du Canada» qui prime depuis quelque temps. Même en 1977, les premiers ministres provinciaux tenaient à dessein des propos comme: «en célébrant la «Fête du Canada» et le reste et le reste. Ce que je vous dis, dans le milieu d'où je viens, le 1<sup>er</sup>

## [Traduction]

«dominion» et l'époque féodale. En tant que Canadien de troisième génération devant trouver les raisons pour lesquelles le nom «Dominion» a été adopté ou est utilisé, je ne peux que me reporter aux sources d'information avec lesquelles je me sens à l'aise et j'ai trouvé l'explication susmentionnée. Je ne vois pas que le mot «dominion» signifie «automne», rien ne laisse à penser que le sens de ce mot ait évolué de l'idée de «dominion» à celle de «domaine», que la notion d'autonomie ait été incluse à son champ sémantique. Je vois donc dans le mot «dominion» «domination», «territoire», «souveraineté»: l'implication que quelqu'un d'autre contrôle ma ou notre destinée. Et puis, à titre d'historien amateur s'intéressant à l'histoire du Canada, je me reporte aux sources d'information dont nous disposons—aux débats qui ont eu lieu à propos de ce problème—et je trouve une référence à une Amérique Britannique Unie. Je vois aussi que le mot «Canada» avait, en fait, été suggéré et il me semble, comme cela se passe parfois au cours de discussions politiques, qu'il y eut un compromis, traduit par l'expression «Dominion of Canada». «Dominion of Canada» est donc le fruit du compromis auquel il a été consenti au cours de ces débats.

Mesdames et messieurs, notre organisation représente tous les groupes ethnoculturels du Canada. Nous n'avons pas tenu d'élections auprès de tous les groupes ethnoculturels, mais le moins que je puisse dire, honorables sénateurs, c'est que les membres de notre organisation sont les femmes et les hommes qui sont à la tête de leurs communautés respectives et qui doivent conseiller le gouvernement en matière de multiculturalisme. Et les leaders de ces communautés ont décidé à l'unanimité que «Canada» est le mot qui décrit le mieux ce que nous sommes tous.

Après avoir fait ces remarques, Madame la Présidente, je demanderai à mon collègue de vous en dire plus sur le sujet.

**Mr. Réal Bérubé (Vice-Chairman, Canadian Advisory Council on Multiculturalism):** Madam Chairman, ladies and gentlemen, I believe Mr. Decore has summarized the Council's role, and what we are attempting to do, very well.

Personally, I must say that I was rather surprised when Bill C-201 was introduced. I come from a specific community and without intending or pretending to speak on behalf of any community, as a member of that group, I thought that "Canada Day" had been celebrated for many long years, and that it was July 1. If you are not yet convinced, I would ask you to seriously put this question to Acadians in New Brunswick, for example. Ask them the name of the July 1 holiday. I believe they will automatically answer "Canada Day".

If you need further convincing, I think we have summarized in the last paragraph on page 3 what appears to be a custom and represents a *de facto* situation, when we say that except in legislative documents, the term "Canada Day" has taken precedence for quite some time. Even in 1977, the provincial premiers knowingly issued statements such as "in celebrating 'Canada Day'" and so on. I am simply saying that where I come from, whether intentionally or by chance, we celebrate July 1 as "Canada Day".



[Text]

juillet, que ce soit voulu ou non, nous célébrons la «Fête du Canada».

**La présidente:** Merci, monsieur Bérubé.

Are there any questions, honourable senators?

**Senator Smith:** Madam Chairman, I simply wanted to ask: What is the relationship of the council to the Secretary of State? I see that the council's brief is forwarded with a letter which is written on the letterhead of the Secretary of State.

**Mr. Decore:** First of all, Madam Chairman, the council is a group of volunteers. We are not civil servants; we are not employees of the government. We have a secretariat of five people who look after us. That secretariat is lodged within the Multiculturalism Directorate. The directorate is part of the office of Secretary of State.

**Senator Smith:** Who provides the funding for the council?

**Mr. Decore:** The federal government does, sir.

**Senator Donahoe:** I should like to ask the spokesman whether he considers it ironic or a little strange that he, as spokesman for an organization which is dedicated to multiculturalism—to the recognition of the heritage of all of the different races which go to make up Canada—comes in here and attempts to say to all of us who acknowledge and revere the holiday in question as Dominion Day that we should not so call it.

I have one further thing that I wanted to say. I intended, actually, to raise this matter on a later occasion. During the Senate debate on this bill, Senator Lang, who is seated at my left, rose to his feet to say: «I am not particularly offended by the term 'Canada Day'. I am sympathetic to those who feel it should be called 'Dominion Day,' Why not amend this act so that it will read that the day in question shall be named 'Dominion Day' by those who prefer it and 'Canada Day' by those who prefer that?» The honourable senator's suggestion was not adopted; moreover, it was scorned.

Speaking as an Irish-Canadian—one of Irish descent who is Canadian, is perhaps a more accurate way to describe it—I want to make one further comment. The Irish society to which I belong is not represented by your council. Secondly, I was prepared to accept the compromise which was suggested by the honourable senator, yet there was violent opposition to the acceptance of that compromise. The opposition came from those who were in favour of the term "Canada Day." I thought that I was being tolerant by saying that I would call it the name of my choice and that others could call it the name of their choice. My objection to the bill—and I submit that you should think about it—is that you are making it illegal for those of us who have a sentimental attachment to the word "Dominion" to use it. We are not following the law if we use the word that we have used since our birth.

That is all I wish to say.

**Mr. Decore:** In response to that, Madam Chairman, I take it that the senator is asking whether I feel that I am in some conflict by taking away from the heritage of Canada.

**Senator Donahoe:** Do you not feel that you should be?

[Traduction]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bérubé.

Avez-vous des questions, honorables sénateurs?

**Le sénateur Smith:** Madame la Présidente, j'aimerais savoir quel rôle joue le conseil au sein du Secrétariat d'État. L'exposé du conseil est accompagné d'une lettre qui porte l'en-tête du Secrétariat d'État.

**M. Decore:** Tout d'abord, Madame la Présidente, le conseil est formé de volontaires. Nous ne sommes ni des fonctionnaires ni des employés du gouvernement. Nous relevons d'un secrétariat de cinq personnes qui fait partie de la direction du multiculturalisme du Secrétariat d'État.

**Le sénateur Smith:** Qui fournit les fonds au conseil?

**M. Decore:** C'est le gouvernement fédéral, Monsieur.

**Le sénateur Donahoe:** J'aimerais demander au porte-parole s'il ne trouve pas ironique ou un peu étrange d'essayer de nous convaincre de changer le nom du jour férié dont il est question, la Fête du Dominion, que nous reconnaissons et que nous chérissons, bien qu'il soit le porte-parole d'un organisme chargé du multiculturalisme, c'est-à-dire de la reconnaissance de l'héritage des différents peuples qui ont contribué à bâtir le Canada.

J'aimerais ajouter une dernière chose. A vrai dire, j'avais l'intention de soulever cette question à une autre occasion. Au cours du débat du Sénat sur ce projet de loi, le sénateur Lang qui est assis à ma gauche s'est levé et a dit: «L'expression «Fête du Canada» ne me gêne pas vraiment mais je comprends ceux qui tiennent à l'expression «Fête du Dominion»; alors pourquoi ne pas amender cette loi afin que les deux noms, «Fête du Dominion» et «Fête du Canada», soient employés indifféremment. La suggestion du sénateur n'a pas été acceptée; d'ailleurs, elle a été rejetée.

En tant qu'Irlandais-canadien, ou plutôt de Canadien d'origine irlandaise, ce qui est plus juste, j'aimerais faire un autre commentaire. La société irlandaise à laquelle j'appartiens n'est pas représentée par votre conseil. Deuxièmement, j'étais personnellement prêt à accepter le compromis suggéré par l'honorable sénateur, mais ceux qui sont en faveur de l'expression «Fête du Canada» y étaient vivement opposés. Je croyais faire preuve de tolérance puisque tout en utilisant le nom de mon choix, j'acceptais que d'autres utilisent un nom de leur choix. Je suis opposé au projet de loi, et je crois que vous devriez vous y attarder, parce qu'il interdit l'emploi de «Fête du Dominion» à ceux qui y sont attachés. Alors, nous n'observons pas la loi si nous utilisons l'expression que nous employons depuis notre naissance.

C'est tout ce que j'avais à dire.

**M. Decore:** En réponse au sénateur Donahoe, Madame la Présidente, je crois comprendre que le sénateur me demande si je ne vis pas un dilemme en enlevant l'héritage du Canada.

**Le sénateur Donahoe:** Ne croyez-vous pas que vous devriez vivre ce dilemme?

[Text]

**Mr. Decore:** I do not feel, sir, that I am in any conflict. I said that I was a proud Canadian—first and foremost, sir, a proud Canadian.

**Senator Donahoe:** So am I.

**Mr. Decore:** I am not a "Dominion"; I am not a "domain"; I am a Canadian, and I am not taking anything away from anybody, sir. As a lawyer, I recognize the tremendous contribution that Britain has made to Canada in terms of its law, its system of democracy, and so forth. There are many things for which we can be grateful. That is part of our heritage. There is, however, a part of an identity that we have, sir, which I believe is Canadian. Why not call the holiday "Canada Day"?

**Senator Donahoe:** Canada is a good name for a country; it is not necessarily a good name for the day on which to celebrate its glory.

**Senator Lang:** With respect to your organization, sir, you have said that the members of your council have been asked to represent the various ethnic groups which make up Canada, including the Scotch, and I am glad to be so represented. I would like to ask, however, by whom you were asked?

**Mr. Decore:** As I said at the outset, sir, the 100 men and women are appointed as advisers to the Minister of Multiculturalism. The process is one whereby the minister asks the ethnic cultural groups to suggest people as representatives to his council. Sometimes he has to find these people using whatever methods are at his disposal, but, in the end, and admittedly so, it is by means of appointments by the Minister of Multiculturalism.

**Senator Lang:** On page 2 of your written submission you say:

Initially, the title 'Kingdom of Canada' had been proposed, but the wording appeared too bold for the Fathers of Confederation . . .

Are you sure of the historical facts upon which you base that statement?

**Mr. Decore:** That is what our research indicates, sir.

**Senator Lang:** If you were in this chamber this morning, you would have heard what Senator Forsey had to say about that. Actually, the Fathers of Confederation proposed the term "Kingdom of Canada," but the United Kingdom authorities turned that down as being potentially offensive to the new republic of the United States. The implication in the next words "Dominion was chosen" is that it was chosen by the English authorities. I suppose you realize now, after this morning, that it was chosen by our own Fathers of Confederation and particularly by Mr. Tilley.

**Mr. Decore:** I believe my comments were that it looked as if, as sometimes happens on a political issue, there was compromise. That is the way we assessed the research that we did.

**Senator Lang:** You go on to say that:

Interestingly enough, the first preferred name was "Canada".

[Traduction]

**M. Decore:** Je ne crois pas que je vis un dilemme, Monsieur. J'ai dit que je suis fier d'être canadien; je suis avant tout, Monsieur, fier d'être canadien.

**Le sénateur Donahoe:** Moi aussi.

**M. Decore:** Je ne fais pas partie d'un royaume ou d'un domaine; je suis canadien et je n'enlève rien à personne, Monsieur. En tant qu'avocat, je reconnais l'extraordinaire contribution que l'Angleterre a faite au Canada pour ce qui est de ses lois, de son système démocratique, etc. Nous devons lui être reconnaissants de cette héritage. Par contre, je crois qu'une partie de notre héritage est canadienne. Alors, pourquoi ne pas appeler le jour férié «Fête du Canada»?

**Le sénateur Donahoe:** Canada est un bon nom pour un pays, mais pas nécessairement pour le jour où nous célébrons sa gloire.

**Le sénateur Lang:** En ce qui concerne votre organisme, Monsieur, vous avez dit qu'on a demandé aux membres de votre conseil de représenter les différents groupes ethniques qui ont contribué à bâtir le Canada, y compris les Écossais. Je suis donc très heureux d'être ainsi représenté, mais j'aimerais savoir qui vous a demandé de les représenter.

**M. Decore:** Comme je l'ai mentionné au début de ma présentation, Monsieur, les cent hommes et femmes sont nommés comme conseillers auprès du ministre du multiculturalisme. Le ministre demande aux groupes ethniques de proposer des personnes pour représenter son conseil. Il doit parfois trouver des représentants comme il le peut, mais il faut reconnaître que c'est lui qui, en fin de compte, nomment les conseillers.

**Le sénateur Lang:** A la page deux de votre soumission, on lit:

Au début, le titre de «Royaume du Canada» avait été proposé, mais les pères de la Confédération le trouvait un peu fort.

Est-ce que cette citation est fondée sur des faits historiques que vous avez vérifiés?

**M. Decore:** C'est ce qu'indique notre recherche, Monsieur.

**Le sénateur Lang:** Si vous aviez été dans la Chambre ce matin, vous auriez entendu ce que le sénateur Forsey avait à dire à ce sujet. En fait, les pères de la Confédération avaient proposé l'expression «Royaume du Canada», mais le Royaume-Uni l'a refusée parce qu'elle constituait une offense pour la nouvelle république des États-Unis. Lors qu'on affirme que le terme «dominion» a été choisi, on croit comprendre qu'il a été choisi par l'Angleterre. J'espère que vous réalisez maintenant, après notre discussion, que le terme a été choisi par les pères de la Confédération et plus particulièrement par Monsieur Tilley.

**M. Decore:** Il existe parfois certaines ambiguïtés comme lorsqu'on traite de questions politiques. C'est ainsi que nous avons évalué notre recherche.

**Le sénateur Lang:** Vous poursuivez en disant:

Il est assez intéressant de constater que «Canada» a été le nom choisi en premier lieu.



[Text]

Do you not recognize that the preferred title was "Dominion"?

**Mr. Decore:** I am not sure of your point, senator.

**Senator Lang:** There is a distinction between a name and a title. The gentleman sitting over there is Mr. Goldenberg, but "Senator Goldenberg" is his title. On page 3 you say:

Clearly, "Canada" Day is the term more widely used.

Have you any evidence to support that statement?

**Mr. Decore:** Well, I understand a poll was taken, to which someone referred this morning. We are advised that polls were taken by the Secretary of State, one in 1980-81 and another in 1982. Our statistics indicate that when the question was put to the Canadian public concerning Canada Day and Dominion Day, the majority of Canadians said they preferred Canada Day.

**Senator Lang:** Your statement says that "Canada Day" is the term "more widely used", not preferred.

**Mr. Decore:** I gave some statistics to indicate that we believe that the majority of Canadians accept "Canada Day" as the more appropriate name. If you are asking me for my personal opinion or observation, I believe I am prepared to say unequivocally that yes, that is my experience, that "Canada Day" is more widely used where I come from. Perhaps Mr. Bérubé would care to add to that.

**Mr. Bérubé:** I believe I said what I felt on that some time ago.

**Senator Doody:** Madam Chairman, I am interested in how the witness got the population breakdown which he demonstrates to be supportive of the arguments he is advancing. He quotes a major study that shows that in 1961-71 Canadians of Anglo Celtic origin represented nearly 45 per cent of the population, while Canadians of non-French, non-British origin represented nearly 25 per cent of the population. I am wondering under what sort of umbrella do people such as Senator Donahoe, myself and others of Irish ancestry come. I am certainly not Anglo Celtic. I am completely Celtic. I am certainly of non-British origin. Are the Irish included in these figures or have you got us lumped in with the Sassenachs?

**Mr. Decore:** As I understand the poll, 33 per cent or 30 per cent would be comprised of us ethnics. They would not include Anglo Celts.

**Senator Doody:** Are Irish not ethnic?

**Mr. Decore:** People who would normally be referred to as from the United Kingdom.

**Senator Doody:** No normal Irishman refers to the Republic as being part of the United Kingdom, with respect.

[Traduction]

Ne reconnaissez-vous pas que «Dominion» a été le titre choisi en premier lieu?

**M. Decore:** Je ne suis pas certain de ce point, sénateur.

**Le sénateur Lang:** Il y a une distinction à faire entre un nom et un titre. Ce monsieur là-bas est M. Goldenberg, mais son titre est sénateur Goldenberg. À la page 3 vous affirmez:

Il est clair que «Fête du Canada» est l'expression la plus utilisée.

Avez-vous des preuves à nous apporter concernant cette affirmation?

**M. Decore:** ce matin, quelqu'un a fait allusion à une enquête-sondage. On nous a dit que le Secrétariat d'État a mené une enquête-sondage en 1980-81 et une en 1982. Nos statistiques indiquent que la majorité des Canadiens ont répondu qu'ils préféreraient «Fête du Canada» à Fête du Dominion».

**Le sénateur Lang:** Vous affirmez que «Fête du Canada» est l'expression la plus utilisée et non l'expression que préfèrent la majorité des Canadiens.

**M. Decore:** Mes statistiques servent à indiquer que nous sommes d'avis que la majorité des Canadiens acceptent «Fête du Canada» comme étant le titre le plus approprié. Si vous me demandez mon opinion personnelle ou une observation, je crois pouvoir affirmer sans me tromper que oui, «Fête du Canada» est l'expression la plus utilisée dans ma région. Peut-être que M. Bérubé aimerait ajouter un commentaire.

**M. Bérubé:** J'ai déjà dit ce que j'avais à dire à ce sujet.

**Le sénateur Doody:** Madame la Présidente, j'aimerais savoir de quelle façon les résultats ont été obtenus car ils servent d'argument aux affirmations de M. Decore. Il cite une étude exhaustive qui démontre que pendant la période 1961-1971, les Canadiens d'origine anglo-celtique représentaient presque 45 p. cent de la population, alors que les Canadiens qui ne sont pas d'origine anglaise ou française représentaient presque 25 p. cent de la population. Je me demande dans quelle catégorie nous nous trouvons, sénateur Donahoe et moi, ainsi que les autres Canadiens d'origine irlandaise. Je ne suis certainement pas anglo-celtique; je suis celtique tout court et je ne suis pas d'origine anglaise. Est-ce que ces chiffres comprennent les Irlandais ou bien sommes-nous tous considérés comme des Sassenachs?

**M. Decore:** D'après le sondage, 33 p. cent ou 30 p. cent des Canadiens font partie des groupes ethniques. Ces chiffres n'incluent donc pas les anglo-celtes—

**Le sénateur Doody:** Les Irlandais ne font pas partie des groupes ethniques?

**M. Decore:** On les considère normalement comme faisant partie du Royaume-Uni.

**Le sénateur Doody:** Sauf votre respect, aucun Irlandais ne considère la République comme faisant partie du Royaume-Uni.



[Text]

**Mr. Decore:** I think I have made my point as clearly as I can, sir.

**Senator Doody:** The Irish are not included as an ethnic group; they are part of the British group—is that so?

**Mr. Decore:** My understanding is that those people from the United Kingdom are not included in the 30 per cent. If you are from southern Ireland, I would suspect that you are included with those of us who are ethnics.

**Senator Doody:** Then the ethnic Irish whose ancestors hailed from the Republic are represented in your group, in your 100 people.

**Mr. Decore:** Yes.

**Senator Doody:** Those representatives are appointed by the Secretary of State?

**Mr. Decore:** No, by the Minister of Multiculturalism.

**Senator Doody:** Whose advice does he seek on this appointment?

**Mr. Decore:** I tried to indicate earlier that he seeks the advice of the community. He tries to discover or learn who the leaders are of that particular community and appoints from that advice.

**Senator Doody:** I might find out later who the leaders are. In any event, the witness mentioned one other point in quoting statistics. He mentioned a poll that was taken. Was that poll commissioned by the Department of the Secretary of State or the Department of Multiculturalism, or was it an independent poll commissioned by a disinterested group? Can you tell me who commissioned the poll and who interpreted the numbers?

**Mr. Decore:** It is my understanding that it was the Secretary of State.

**Senator Nurgitz:** Further to the matter of the polls raised by Senator Doody, were you made aware of the results?

**Mr. Decore:** When I came in here, senator, I was told that poll had been referred to.

**Senator Nurgitz:** The poll referred to was the Gallup poll. That is an independent poll; that was not done by the Secretary of State.

**Mr. Decore:** This is a Gallup poll, as I understand it, that was done for the Secretary of State—that is the one I referred to.

**Senator Nurgitz:** Commissioned by the Secretary of State?

**Mr. Decore:** A commission given by the Secretary of State to Gallup to do a poll.

**Senator Nurgitz:** You made reference to two, one in 1980-81 and another in 1982.

**Mr. Decore:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Those were two separate polls?

**Mr. Decore:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Do you have documentation on the results of those polls?

[Traduction]

**M. Decore:** Je crois que j'ai été assez clair, Monsieur.

**Le sénateur Doody:** Les Irlandais ne sont pas considérés comme un groupe ethnique; ils font partie du Royaume-Uni. C'est ce que vous affirmez, n'est-ce pas?

**M. Decore:** Je crois comprendre que les personnes qui font partie du Royaume-Uni ne sont pas incluses dans le 30 p. cent. Si vous venez de l'Irlande du sud, je crois que vous faites partie des groupes ethniques.

**Le sénateur Doody:** Alors les Irlandais dont les ancêtres sont originaires de la République sont représentés par votre groupe de cent personnes?

**M. Decore:** Oui.

**Le sénateur Doody:** Ces représentants sont-ils nommés par le Secrétariat d'État?

**M. Decore:** Non, par le ministre du multiculturalisme.

**Le sénateur Doody:** Qui consulte-t-il concernant ces nominations?

**M. Decore:** J'ai essayé de vous expliquer tout à l'heure qu'il demande l'avis de la communauté. Il essaie de savoir qui sont les chefs de la communauté dont il est question et il les nomme conseillers.

**Le sénateur Doody:** Je me renseignerai sur ces nominations. De toute façon, le porte-parole a mentionné, à propos des statistiques, qu'une enquête-sondage a été menée. Est-ce que le Secrétariat d'État ou le ministère du multiculturalisme a demandé ce sondage ou est-ce un sondage mené par un groupe indépendant? Pouvez-vous me dire qui a demandé ce sondage et qui a interprété les résultats?

**M. Decore:** Je pense que c'est le Secrétariat d'État.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne les sondage dont parlait le sénateur Doody, êtes-vous au courant des résultats?

**M. Decore:** Lorsque je suis arrivé, sénateur, on m'a dit qu'on avait déjà fait allusion au sondage.

**Le sénateur Nurgitz:** On faisait allusion au sondage Gallup qui est mené par un groupe indépendant et non par le Secrétariat d'État.

**M. Decore:** Le sondage auquel je faisais référence a été mené par le groupe Gallup, pour le Secrétariat d'État.

**Le sénateur Nurgitz:** Demandé par le Secrétariat d'État?

**M. Decore:** Le mandat de mener un sondage a été donné au groupe Gallup par le Secrétariat d'État.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez parlé de deux sondages, un en 1980-1981 et un autre en 1982.

**M. Decore:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Il s'agissait de deux sondages différents?

**M. Decore:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Avez-vous de la documentation sur les résultats de ces sondages?

[Text]

**Mr. Decore:** I understand that the minister will be appearing before you later today. I am sure he will agree to table those results for you; but you will have to ask him.

**Senator Nurgitz:** We will ask him.

**Senator Donahoe:** Madam Chairman, I have one final question. I would like to ask the witness whether any assistance was proffered from any source in the preparation of the brief he has given us.

**Mr. Decore:** Do you mean whether our secretariat assisted us?

**Senator Donahoe:** Any sources outside your organization. More specifically I will tell you exactly what I mean: Were you assisted by the office of the Minister of Multiculturalism or by the office of the Secretary of State, or by any government office, in preparing the brief you have read to us?

**Mr. Decore:** The brief that was prepared was done by the two vice-chairmen and myself with assistance from the secretariat—the five people who are assigned solely and totally to administer and look after the Canadian Consultative Council on Multiculturalism.

**Le sénateur Leblanc:** Qui vous aurait donné le mandat de produire le mémoire? Est-ce que c'est le ministre du Multiculturalisme ou si c'est le Conseil qui vous a donné le mandat de préparer un mémoire, de le faire parvenir et de vous faire entendre?

**M. Bérubé:** Madame le président, c'est une résolution du Conseil, à sa dernière réunion tenue à Halifax, qui a autorisé la présentation du présent mémoire.

**Le sénateur Leblanc:** Indépendamment du ministre?

**M. Bérubé:** Indépendamment du ministre.

**Senator Macquarrie:** At the bottom of page 2 you refer to Canada's status at the international level and you indicate that because of the fact that we are no longer essentially of British origin a change in the use of "Dominion Day" to "Canada Day" is not only appropriate but necessary. Do you really believe that this situation is so urgent that this change is necessary?

**Mr. Decore:** It would seem to me, Madam Chairman, that you, sir, would not be wasting your time if you did not think it was as important as I think it is.

**Senator Macquarrie:** I asked if you thought it was necessary. I did not talk about importance. Your document is couched in very serious terms—indeed, I would say highly exaggerated terms when you indicate that it is a necessity to make this change.

**Mr. Decore:** I suppose, Madam Chairman, that some would argue that a new charter of rights or a new constitution isn't necessary. I would be one of those who would argue that it is necessary, that a Canadian identity and our constitution, a new constitution, is important. I would put the flag and the national anthem in the same context. It is not something that I would go to war over, but it is something that I think is necessary.

[Traduction]

**M. Decore:** Je crois que le ministre sera présent aujourd'hui et je suis certain qu'il acceptera de classer ces résultats si vous le lui demandez.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous lui demanderons.

**Le sénateur Donahoe:** Madame la Présidente, j'ai une dernière question. J'aimerais demander au porte-parole s'il a reçu une aide quelconque pour préparer l'exposé qu'il nous a présenté.

**M. Decore:** C'est-à-dire si notre secrétariat nous a assisté dans notre tâche?

**Le sénateur Donahoe:** Ou plutôt si d'autres bureaux à part votre organisme vous ont aidé. Ce que je veux vraiment savoir, c'est si vous avez reçu de l'aide du ministère du multiculturalisme ou du Secrétariat d'État, ou d'un bureau du gouvernement pour préparer l'exposé que vous nous avez lu.

**M. Decore:** J'ai préparé l'exposé de concert avec les deux vice-présidents du conseil et nous avons reçu l'aide du secrétariat, c'est-à-dire des cinq personnes qui sont nommées expressément pour administrer le Conseil consultatif canadien du multiculturalisme.

**Senator Leblanc:** Who gave you a mandate to draft the memorandum? Was it the Minister of Multiculturalism or the Council that gave you a mandate to draft a memorandum for submission and to appear before this committee?

**Mr. Bérubé:** Madam Chairman, it was a resolution by the Council, passed at its last meeting, held in Halifax, that authorized me to submit this memorandum.

**Senator Leblanc:** Without the Minister's approval?

**Mr. Bérubé:** Without the Minister's approval.

**Le sénateur Macquarrie:** Au bas de la page 2, vous faites allusion au statut du Canada à l'échelon international et vous indiquez que puisque nous ne sommes plus essentiellement d'origine britannique, il est justifié et même nécessaire de remplacer «Fête du Dominion» par «Fête du Canada». Êtes-vous d'avis que la situation est si urgente qu'un changement s'impose?

**M. Decore:** Il me semble, Madame la Présidente, Monsieur, que vous ne perdriez pas votre temps sur un sujet qui n'en vaut pas la peine.

**Le sénateur Macquarrie:** Je vous ai demandé si vous croyez qu'il est nécessaire d'apporter le changement. Je ne parlais pas d'importance. Dans votre document, vous employez des termes très sérieux et même exagérés pour parler du changement que vous considérez nécessaire à apporter.

**M. Decore:** Je suppose, Madame la Présidente, que certains considèrent qu'une nouvelle charte des droits ou une nouvelle constitution n'est pas un besoin. Je suis de ceux qui croient qu'une nouvelle constitution qui correspond à l'identité canadienne est importante, tout comme notre drapeau et notre hymne national. Je n'irais pas jusqu'à me battre à ce sujet, mais je crois ce changement nécessaire.



## [Text]

**Senator Macquarrie:** It is not something that I will war words on either, but I think it might be wise to have a little broader historic perspective, that these freedoms were guaranteed and these international sovereignties were attained and sustained under the terminology of "Dominion", and to suggest that the change in the terminology is all important is, again, I say, a great exaggeration.

**The Chairman:** Are there any other questions? If not, I wish to thank you both very much for taking the time to appear here today.

**Mr. Decore:** Madam Chairman, we would like to thank you for having us.

**The Chairman:** Our next group of witnesses will be from the Monarchist League of Canada. They are represented by Mr. Garry Toffoli, Doctor Elinor Senior and Mr. O'Neil Smith. Mr. Toffoli will start off.

**Mr. Garry Toffoli, Monarchist League of Canada:** Madam Chairman, Honourable senators, the Monarchist League of Canada would like to thank the Senate for this opportunity to present its views on the important question regarding Dominion Day which you will shortly make. It is an important decision because it deals with the Canadian identity and the values which Canada has been built upon. In our written brief the league has presented the reasons why we believe Dominion Day is the best name for the July 1 holiday and our rebuttal to criticisms that have been directed against that name. We would be most happy to answer questions you may have about our position.

I might also add at this time that I think this is a very appropriate day for the Senate to be holding its hearings, seeing that the question under consideration has to do with our Canadian identity, as today is the one hundred and seventieth anniversary of the Battle of Queenston Heights, when the Canadian identity had to be defended by force of arms.

First I would like to say a few words about the Monarchist League and ask my colleagues, Dr. Elinor Senior, historian and member of our Montreal Branch and Mr. O'Neil Smith, a member of our Toronto executive, to join me in some initial remarks.

The Monarchist League, as we believe, is the most eclectic organization in Canada. We have members from Newfoundland to British Columbia and in the Territories, members who belong to all the major political parties and some who belong to no party. The league includes anglophones and francophones, native born and immigrant Canadians of all ethnic backgrounds and religious beliefs, of all ages and all parts of the social spectrum. Like Canada itself, the league's common denominator is loyalty to the Sovereign of Canada, Elizabeth II. The league works to foster those ideals of kinship which unite Canadians and which are more fundamental than those differences that divide us. Our delegation today represents in a small way the league's diversity. The league's written submission presented our general views on the bill this committee is considering. We realize, though, that the question is not just one of general beliefs but of personal beliefs, and the league's members have a very deep commitment to Dominion Day.

## [Traduction]

**Le sénateur Macquarrie:** Je n'irais pas jusqu'à me battre à ce sujet non plus, mais je crois qu'il serait sage d'avoir une perspective historique plus large. Le terme «dominion» prend de l'importance quand on pense aux libertés qui ont été garanties et aux souverainetés qui existent dans différents pays. Il est exagéré d'affirmer que le changement de terminologie s'impose.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions? Sinon, j'aimerais vous remercier de nous avoir accordé de votre temps.

**M. Decore:** Nous vous remercions de nous avoir écouté, Madame la Présidente.

**La présidente:** Les prochains témoins sont membres de la Ligue monarchiste du Canada. Les représentants sont M. Garry Toffoli, le docteur Elinor Senior et M. O'Neil. M. Toffoli va commencer.

**M. Garry Toffoli, Ligue monarchiste du Canada:** Madame la Présidente, honorables sénateurs, la Ligue monarchiste du Canada veut remercier le Sénat de lui permettre d'exposer son point de vue sur la question de la Fête du Dominion. Nous croyons que la décision à prendre est importante puisqu'elle concerne l'identité des Canadiens et les valeurs qui ont servi à bâtir le Canada. Vous trouverez dans notre exposé les raisons pour lesquelles nous croyons que la «Fête du Dominion» est le nom qui convient le mieux au 1<sup>er</sup> juillet, jour férié, et les raisons pour lesquelles nous réfutons les objections concernant ce nom. Il nous ferait grand plaisir de répondre aux questions concernant notre prise de position.

J'ajouterais que la question que nous discutons en Chambre aujourd'hui tombe à propos: elle concerne l'identité canadienne, défendue par les armes lors de la bataille de Queenston Heights il y a aujourd'hui 107 ans.

Tout d'abord, j'aimerais dire quelques mots sur la Ligue monarchiste du Canada et je demanderais à mes collègues, le Dr. Elinor Senior, historien et membre de notre succursale à Montréal et M. O'Neil Smith, membre de notre comité exécutif à Toronto de se joindre à moi.

Nous sommes d'avis que la Ligue monarchiste est l'organisme le plus diversifié au Canada. Nous avons des membres de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique ainsi que dans les Territoires; certains membres adhèrent aux principaux partis politiques et d'autres ne sont inscrits à aucun parti. La ligue comprend des anglophones, des autochtones et des immigrants canadiens de tous les groupes ethniques, de toutes les religions, de tout âge et de toutes les couches sociales. Comme pour le Canada lui-même, le dénominateur commun de la ligue est la fidélité au souverain du Canada, Elizabeth II. Notre but est de nourrir cet idéal qui unit les Canadiens et qui est plus important que les différences qui les séparent. Notre délégation aujourd'hui représente d'une façon plus restreinte la diversité de la ligue. Dans notre soumission, nous présentons notre point de vue général sur le projet de loi discuté en Chambre aujourd'hui. Nous sommes conscients que cette question n'est pas d'ordre général, mais qu'elle est rattachée à des croyances



[Text]

Mr. Smith, Dr. Senior and I have been asked by our organization to convey to you this commitment from three, different perspectives. Mr. Smith will now say a few words.

**M. O'Neil Smith, Ligue monarchiste du Canada:** Messieurs les sénateurs, je voudrais m'adresser à vous comme un Canadien français des autres. Je sais que vous n'êtes pas tous des Canadiens français, mais je voudrais donner ma perspective du point de vue d'un Canadien français, et non seulement Canadien anglais.

Premièrement il faut se rappeler que nous sommes tous premièrement Canadiens. Il ne faut pas nous laisser diviser par les divisions linguistiques. Il ne faut pas se dire «Ah, le non «Dominion» c'est un mot anglais, c'est un mot britannique». Il ne faut pas laisser cela aller. C'est quelque chose qui arrive depuis la conquête du Québec en 1759 et c'est à peu près temps, je crois, que ça arrête.

Je voudrais, aujourd'hui, souligner le fait que le mot «Dominion» n'est pas un mot anglais. En effet, c'est un mot d'Angleterre, que la langue anglaise a emprunté du vieux français, comme vous le savez déjà dans le résumé que l'on vous a présenté. Dans le dictionnaire Larousse, par exemple, le Petit dictionnaire de la Librairie Larousse, 1977, on lit, ce qui suit:

Nom donné, avant 1947, à diverses parties du commonwealth politiquement indépendantes.

Donc, le mot «Dominion», ne veut pas dire une domination de la Bretagne. Cela veut dire que les Canadiens et la couronne canadienne seulement ont domination sur tout le Canada. La couronne canadienne unit les Canadiens. Non seulement les Canadiens anglais, non seulement les Canadiens français mais tous les Canadiens. Ils sont unis par la couronne et par des liens d'allégeance. Cela fait partie de notre histoire, comme vous le savez tous depuis longtemps. En effet, le Canada était toujours une monarchie depuis 1499, quand la côte de Terre-Neuve a été découverte par Cabot...

**Des voix:** Caboto.

**M. Smith:** Cabot, comme vous voudrez. Le Pakistan, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, ont tous fait suite au Canada et ils ont adopté le nom «Dominion». C'est une chose que je crois, moi, comme Canadien; étant Canadien, je suis pas mal fier de cela que tout le monde suive l'exemple du Canada et ait accepté son héritage et le mot qui a été choisi par les Canadiens. Non seulement les Canadiens anglais mais les Canadiens français.

If I may be permitted to express to the English speaking Canadian senators, I reiterate that we must not allow this question of language to divide us; we must remember that we are Canadians first no matter what our ethnic origin. We are not English Canadians, we are not French Canadians, we are not Italian Canadians; we are Canadians, and this is a question of preserving something which is Canadian and which was chosen by French and English Canadians in 1867 as a synonym for "Kingdom", and as something which had been followed through by the other sister dominions in the Commonwealth.

[Traduction]

personnelles; pour nous, la Fête du Dominion représente un engagement profond.

Notre organisme nous a demandé à M. Smith, Dr. Senior et moi de vous parler de cet engagement sous trois différentes perspectives. Je laisse la parole à M. Smith.

**Mr. O'Neil Smith, Monarchist League of Canada:** Senators, I wish to speak to you as one French-Canadian to another. I know you are not all French-Canadians, but I wish to speak from the viewpoint of a French-Canadian, and not just an English-Canadian.

First, we must remember that we are Canadians first and foremost. We should not let ourselves be divided along linguistic lines. We should not say, "Oh, the word 'Dominion' is an English word, a British word." This must not be allowed to pass. This has been going on since the Conquest of Quebec in 1759, and I think it is about time it stopped.

I wish to point out today that the word "Dominion" is not an English word. It is a word from England, which the English language borrowed from Old French, as you have already learned from the summary I have submitted. In the Larousse dictionary, for example, the Petit dictionnaire de la Librairie Larousse, 1977, we read:

Name given before 1947 to parts of the commonwealth politically independent.

Thus, the word "Dominion" does not mean British domination. It means that Canadians and the Canadian Crown only hold power over all of Canada. The Canadian Crown unifies Canadians. Not only English-Canadians, not just French-Canadians, but all Canadians. They are unified by the Crown and by ties of allegiance. This forms part of our history, as you have all known for many years. Canada has in fact always been a monarchy, since the time the coast of Newfoundland was discovered by Cabot...

**Hon. Senators:** Caboto.

**Mr. Smith:** Cabot, as you wish. Pakistan, New Zealand, Australia all followed Canada's example and took the name "Dominion". As a Canadian, I believe this; as a Canadian, I am very proud that everyone followed Canada's example and accepted its heritage and the word chosen by Canadians. Not only by English-Canadians, but by French-Canadians as well.

Si je puis m'adresser maintenant aux sénateurs canadiens de langue anglaise, je répète que la question de la langue ne doit pas nous diviser. Il faut nous rappeler que nous sommes canadiens avant tout, peu importe notre origine. Nous ne sommes ni des Canadiens anglais, ni des Canadiens français, ni des Canadiens italiens; nous sommes canadiens et il s'agit de conserver un terme synonyme de «royaume», choisi par les Canadiens anglais et les Canadiens français, et qui a été adopté par la suite par les autres dominions du Commonwealth.

**[Text]**

Thank you, honourable senators.

**The Chairman:** Dr. Senior?

**Dr. Elinor Senior, Monarchist League of Canada:** Madam Chairman, honourable senators, Dominion Day adds a touch of poetry and a prayer to our government reminding us that we in Canada are not simply a geographic expression but a country as well as one of great beauty and great wealth of high ideals.

Our forefathers, by adopting this Psalm of David, praying that "He shall have dominion from sea to sea", gave us a heritage and an inspiration above and beyond material things.

This is why we ask you to please retain the designation of "Dominion" for this special day of ours, which marks an occasion in our history when we, as a united people, created a dominion from sea to sea. That was one of the great things we did together.

As monarchists, we believe and stress to all who will listen to us that the institutions of monarchy provide us with great stability and dignity, but even above the throne there is the alter.

In my province of Quebec, when we sing "O Canada", there is a verse which begins:

Amour sacré du trône et de l'autel, Remplis nos cœurs de ton souffle immortel!

That is the spirit behind the designation of "Dominion Day". It is a declaration to ourselves and to the world that Canada is founded on lofty aspirations, that it has a heritage to be proud of, that it commemorates the great achievements of our past.

We do not become more Canadian by repeating the word "Canada". Turning the name of our great country into a slogan defiles it. Whatever the efforts of our federal government to up-date the Canadian image, the message that is coming across is that Canadians are a people without history and without character, a false image.

Let our people keep the words that express high ideals and lofty principles; let it be Dominion Day to remind us of a great achievement in our history and a country united from sea to sea.

Thank you, honourable senators.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Senior. Mr. Toffoli?

**Mr. Toffoli:** Honourable senators, some commentators have claimed that Dominion Day means little or nothing to Canadians of other than British background.

When my family came to Canada from Italy they did not come to dispense with Canada's traditions and ideals, but to become a part of them.

Multiculturalism does not mean that Canada is a blank canvas on which anyone can paint what he or she wishes, but rather that Canada is a tapestry, woven over the centuries, which new Canadians have a right and duty to add to but not to remove from.

**[Traduction]**

Merci, honorables sénateurs.

**La présidente:** Dr. Senior.

**Dr. Elinor Senior, Ligue monarchiste du Canada:** Madame la Présidente, honorables sénateurs, l'expression «Fête du Dominion» donne un accent de poésie et de prière à notre gouvernement et elle nous rappelle que le Canada est plus qu'une entité géographique; c'est un très beau et très riche pays, un pays de nobles aspirations.

Nos ancêtres nous ont laissé, en choisissant le psaume de David, «Son royaume s'étendra d'un océan à l'autre», un héritage et une inspiration qui dépassent les choses matérielles.

Voilà pourquoi nous vous prions de conserver le nom de «Fête du Dominion»; il évoque une journée spéciale pour nous et il marque un événement historique pour le peuple canadien qui a créé un royaume d'un océan à l'autre. C'est une des grandes choses que nous avons fait ensemble.

En tant que monarchistes, nous croyons, et nous le répétons à ceux qui nous écoutent, que la monarchie nous donne une grande stabilité et une grande dignité,

Dans ma province, c'est-à-dire le Québec, un des couplets du «O Canada» commence comme suit:

Sacred love of throne and altar, Fill our hearts with thy immortal spirit.

Le nom «Fête du Dominion» évoque tous ces sentiments. Pour nous et pour le monde entier, le Canada est un pays de nobles aspirations, qui a un héritage dont le peuple peut être fier; la «Fête du Dominion» commémore les grands exploits de notre passé.

Nous ne devenons pas canadiens en répétant le mot «Canada». Nous salissons le nom de notre pays en l'utilisant comme un slogan. Le gouvernement, malgré ses efforts, donne une fausse image aux Canadiens: un peuple sans histoire et sans caractère propre.

Laissez aux Canadiens le droit de conserver le terme qui exprime leurs idéaux et leurs grands principes. L'expression «Fête du Dominion» doit rester, pour nous rappeler un grand événement de notre histoire, et que notre pays est uni d'un océan à l'autre.

Merci, honorables sénateurs.

**La présidente:** Merci, Dr. Senior. Monsieur Toffoli?

**M. Toffoli:** Honorables sénateurs, certaines personnes ont prétendu que la Fête du Dominion ne signifie rien ou presque rien pour les Canadiens qui ne sont pas d'origine britannique.

En émigrant d'Italie, ma famille n'avait pas l'intention d'ignorer les traditions et les idéaux des Canadiens; elle voulait y prendre part.

Le multiculturalisme ne signifie pas que le Canada est une toile sur laquelle n'importe qui peut peindre ce qu'il ou ce qu'elle veut. Le Canada est plutôt une tapisserie tissée au fil des siècles, sur laquelle chaque Canadien nouvellement arrivé a le droit et le devoir d'y ajouter un élément, et non d'en enlever.



*[Text]*

Every Canadian can claim the values of this country as his or her own regardless of origin and, in time, his or her descendants will probably acquire ancestors who were an actual part of those early days of Canadian history.

Multiculturalism exists in Canada because some values are universal, though expressed in particular ways. "Dominion" is a particular Canadian term for universal values that existed under the fleur-de-lis, existed under the Union Jack, and existed in many other cultures. These are values which are not archaic because they are not bound by time and space, values which should be clearly promoted on July 1, not hidden away.

"Canada Dry" does not convey those values, nor even Canadian independence. To give you an example of how nebulous that type of name is, Australia Day has been cited in Senate debates as a precedent for Canada Day, reflecting the Australians' greater sense of independence, but Australia Day does not mark January 1, 1901, the day Australia became independent as the Commonwealth of Australia, but marks January 26, 1788, the day Australia became a colony.

Such misunderstanding is the basis of support for Canada Day. Surely Canada should not trade a holiday celebrating independence for one celebrating colonialism.

One of our league members is a teacher at Oakwood Collegiate in a non-Anglo-Saxon part of Toronto. His grade XIII class was studying Northrop Frye's views on the Canadian identity last week, so he asked his students whether they preferred Dominion Day or Canada Day. Of the 34 students in his class, two wanted Dominion Day and 32 wanted Canada Day.

The teacher then read to his class the brief the league is submitting to this committee and explained the meaning of the word "Dominion". He then asked if the students were of the same opinion. The second time, having learned something about Dominion Day, two students voted for Canada Day and 32 voted for Dominion Day.

**Senator Frith:** There weren't exams coming up, were there?

**Mr. Toffoli:** No, there were not, but I think they learned something that will help them in their next exams.

The lesson from this, I think, is self-evident. It has been argued that the proposed removal of Dominion Day is an attack on Canada's past, and it is, but it is also an attack on Canada's future and an attack on the future of those students.

Thank you, Madam Chairman, honourable senators.

**Senator Buckwold:** My question is addressed to the last speaker, Mr. Toffoli.

I think you will agree with me that for many years Dominion Day has become known as Canada Day. There are now Canada Day celebrations, Canada Day committees, and so forth. Across the country Dominion Day has literally disappeared.

**Mr. Toffoli:** I would not say that it has disappeared.

*[Traduction]*

Chaque Canadien et chaque Canadienne peut faire siennes les valeurs de ce pays peu importe son origine, et avec le temps, ils et elles seront les ancêtres qui ont participé aux débuts de l'histoire du Canada.

Le multiculturalisme existe au Canada parce que certaines valeurs sont universelles, bien qu'elles soient exprimées de différentes façons. Le terme «Dominion» est un terme canadien qui exprime des valeurs universelles des peuples représentés par le Union Jack et le drapeau fleurdelisé et bien d'autres peuples. Ces valeurs ne sont pas archaïques parce qu'elles ne sont pas arrêtées dans le temps et dans l'espace. Le 1<sup>er</sup> juillet est l'occasion de les exprimer et non de les cacher.

L'expression «Fête du Canada» n'exprime pas ces valeurs ni l'indépendance du Canada. L'expression est vague et on a cité «Fête de l'Australie» pour justifier «Fête du Canada», parce qu'on dit qu'elle exprime une plus grande idée d'indépendance. Mais, la Fête de l'Australie ne commémore pas l'indépendance de ce pays qui est devenu le Commonwealth d'Australie le 1<sup>er</sup> janvier 1901; la Fête nationale de l'Australie est célébrée le 26 janvier, date à laquelle, en 1788, l'Australie est devenue une colonie.

Un tel malentendu ne peut justifier l'expression «Fête du Canada». Pourquoi marquer le colonialisme alors qu'on marque l'indépendance?

Un des membres de notre ligue est professeur au collège Oakwood de Toronto, situé dans une partie de la ville qui n'est pas anglo-saxonne. La semaine dernière, ses étudiants de 13<sup>e</sup> année discutaient le point de vue de Northrop Frye sur l'identité canadienne. Il a demandé à ses étudiants quelle expression ils préféraient; sur 34 étudiants, deux préféraient Fête du Dominion et 32, Fête du Canada.

Le professeur leur a lu l'exposé que vous avez devant vous et il leur a expliqué le sens du mot «Dominion». Il a ensuite demandé leur opinion. Deux étudiants étaient en faveur de Fête du Canada et 32 étudiants préféraient Fête du Dominion.

**Le sénateur Frith:** Devaient-ils bientôt écrire un examen?

**M. Toffoli:** Non, mais je crois qu'ils ont appris quelque chose qui les aidera à écrire leurs prochains examens.

La leçon qu'il faut tirer de cet exemple est évidente. Si l'abolition de l'expression «Fête du Dominion» représente une menace pour l'histoire du Canada, elle représente aussi une menace pour son futur et pour le futur de ces étudiants.

Merci, Madame la Présidente, honorables sénateurs.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais poser une question à M. Toffoli.

Je crois que vous serez d'accord pour dire que depuis plusieurs années déjà, l'expression «Fête du Dominion» est devenue «Fête du Canada». Il existe maintenant des célébrations de la Fête du Canada, des comités de la Fête du Canada, etc. L'expression «Fête du Dominion» a bel et bien disparu au Canada.

**M. Toffoli:** Je ne dirais pas qu'elle a disparu.



## [Text]

**Senator Buckwold:** I am leading up to a question. I cannot say that this is universal, but if you look at some calendars, they mark "Canada Day" rather than "Dominion Day".

As far as I can see, even if this bill had not been passed by the House of Commons—and again I am making a personal statement—it would appear that we are moving in the direction of a national acceptance of Canada Day.

In fact, on July 1 there was an immense celebration attended by tens of thousands of people, and that celebration was for Canada Day.

My question is: What has the Monarchist League done during the past several years to draw to the attention of the government and the Canadian public the results that you predict for calling this national holiday "Canada Day" rather than "Dominion Day"?

**Mr. Toffoli:** First of all, honourable senators, with respect to whether I think this has been a development in Canada, I think the question has to be asked whether this has been a natural development, to which I would answer no, or a direct development, to which I would answer yes.

When we have a holiday officially called "Dominion Day" and the government celebrates it as "Canada Day," naturally organizations, taking their lead from the government and assuming the government should be followed, think of it as "Canada Day." I believe it has been the policy of the government to have it celebrated as "Canada Day."

I do not think that means that it is therefore something inevitable. If the government had not been celebrating Canada Day, I don't think there would have been a movement towards Canada Day in this country.

The fact that Dominion Day is still used in many places and by many people is an indication of its strength. I think if the term was not highly considered by many Canadians it would have disappeared very quickly, especially if support for it had really been so minimal.

If you were to take a child who is eight years old today, he might well be used to the term Canada Day, because the government has been sponsoring that term for eight years or perhaps longer. That child doesn't know the difference. He thinks that is what it is: Canada Day.

So I don't think that is a valid argument. You cannot create a precedent and then cite that precedent as a basis for making a change.

**Senator Buckwold:** I am suggesting that it is a natural evolution which is developing.

**Mr. Toffoli:** I disagree that it is a natural evolution. I think it is artificial.

**Senator Buckwold:** It may well be led by some government direction, yes. I don't know. Whatever the case is, it seems to have developed an acceptance.

But you did not answer my question. As the Monarchist League you have drawn our attention to the deleterious effects

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je ne veux pas généraliser, mais j'ai remarqué que sur les calendriers, on écrit plutôt «Fête du Canada» que «Fête du Dominion».

Même si le projet de loi n'avait pas été adopté par la Chambre des Communes, je crois, et c'est une opinion personnelle, que l'expression «Fête du Canada» est de plus en plus acceptée à l'échelon national.

En fait, des dizaines de milliers de personnes ont célébré le 1<sup>er</sup> juillet et cette grande célébration était pour la Fête du Canada.

Ma question est la suivante: Au cours des dernières années, quelles sont les démarches entreprises par la Ligue monarchiste du Canada auprès du gouvernement du Canada et du public canadien pour attirer leur attention sur les conséquences du changement de nom, c'est-à-dire remplacer «Fête du Dominion» par «Fête du Canada»?

**M. Toffoli:** Tout d'abord, honorables sénateurs, je crois qu'il faut nous demander si cette situation existe par la force des choses, et je crois que non, ou si elle a été provoquée.

Nous avons un jour férié officiellement appelé «Fête du Dominion» et le gouvernement le célèbre comme étant la Fête du Canada. Évidemment, les organismes font comme le gouvernement et le considère comme étant la Fête du Canada. Je suis d'avis que c'est une politique du gouvernement de célébrer le jour férié comme étant la Fête du Canada.

Je ne crois pas cette situation définitive. Si le gouvernement n'avait pas célébré la Fête du Canada, je ne crois pas qu'il y aurait eu une tendance à utiliser cette expression au Canada.

En fait, l'expression «Fête du Dominion» est encore utilisée dans beaucoup d'endroits et par beaucoup de gens, ce qui indique son importance. Si l'expression n'avait pas une grande importance pour tous ces Canadiens, elle aurait disparu rapidement.

Prenez par exemple le cas d'un enfant de huit ans habitué à l'expression «Fête du Canada» qu'il entend autour de lui; c'est l'expression utilisée et divulguée par le gouvernement depuis huit ans ou plus. L'enfant ne connaît pas la différence. Il accepte «Fête du Canada».

Je ne crois pas que votre argument est valable. Vous ne pouvez pas créer un précédent et vous en servir pour justifier un changement.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois plutôt que la situation est normale.

**M. Toffoli:** Je ne suis pas d'accord avec vous. Je crois que la situation est provoquée.

**Le sénateur Buckwold:** Peut-être suis-je influencé par une orientation prise par le gouvernement. Je ne sais pas. Mais, il me semble que l'expression «Fête du Canada» est de plus en plus utilisée.

Mais vous n'avez pas répondu à ma question. La Ligue monarchiste a attiré notre attention sur les conséquences

*[Text]*

of changing this name. You have indicated all kinds of things that might happen to the morale of the country, and so on.

My question really was what has the Monarchist League done to minimize the so-called damage resulting from developing the name Canada Day, through whatever means, rather than Dominion Day.

Have you been active in drawing this matter to the attention of government and to the attention of political leaders?

**Mr. Toffoli:** I think we have. Certainly, the league has been on record since the first occasion this change in name was used. We have been on record to oppose it. Every time Dominion Day comes round the League opposes the use of the term Canada Day. We are opposed to that whenever the question arises. On this particular occasion it came up quickly, shall we say, but the league has been clearly on record as opposing a change from Dominion Day to Canada Day since it has been in existence, which is 12 years. So it is not something the League has suddenly said it is opposed to, which it did not oppose before.

The league officers are Dominion Council. We have a Dominion Chairman and a Dominion Secretary and we have made it quite clear that "Dominion Day" is the term which we consider is the proper title for Canada's national holiday. And we have argued that on many occasions.

**Senator Bell:** Following the witness's example of a grade 13 student, would he agree that this is perhaps a case where, if we proposed changing "Dominion Day" to "Canada Day," we would be reinforcing a misconception?

**Mr. Toffoli:** You mean changing the name to Canada Day?

**Senator Bell:** Yes, using your example of a grade 13 student.

**Mr. Toffoli:** I think it is a case of people being taught that "Dominion" is colonial. We have heard the argument again and again that Dominion is colonial. People react against that. They say, "Well, we don't want a colonial name for this holiday." Therefore, people oppose Dominion Day. They think it is colonial.

I know many senators are lawyers and have been involved in the law, and I would suggest that one would not want to see a defendant, if you will, convicted on false evidence. That is about what this argument amounts to. "Dominion Day", is being tried as a colonial term, when history and everything we know tells us it is not a colonial term. You can say, "Sure. It is a colonial term; let's get rid of it," but it is not a colonial term. That is like convicting a man on false evidence.

**Senator Bosa:** Mr. Toffoli, to take that argument to its logical conclusion, we should not have adopted a Canadian flag. We should not have adopted a constitution. Every time we adopt something new, according to that argument, we would be departing from tradition, according to what you were saying before.

*[Traduction]*

néfastes du changement de nom. Vous nous avez expliqué que la morale des Canadiens risque d'être atteinte, etc.

Mais ma question est la suivante: que fait la Ligue monarchiste pour minimiser les soi-disants dommages causés par le changement de l'expression «Fête du Dominion» pour «Fête du Canada», malgré sa soi-disante signification.

Avez-vous entrepris des démarches pour attirer l'attention du gouvernement et des chefs des partis politiques sur cette question?

**M. Toffoli:** Je pense que oui. La ligue s'est aussitôt penchée sur le cas lorsque le nom a été changé pour la première fois afin de s'y opposer. A chaque année, lors de la Fête du Dominion, nous nous opposons à l'emploi de l'expression «Fête du Canada». Nous nous y opposons à chaque fois que la question est soulevée. Ce fut assez inattendue cette fois-ci, mais la ligue a pris position en s'opposant à ce changement qui date de douze ans. Nous nous y opposons depuis longtemps déjà.

Les agents de la ligue font partie d'un conseil du dominion. Nous avons un président du dominion et un secrétaire du dominion. Nous avons bien précisé que la «Fête du Dominion» est le titre que nous jugeons convenable pour désigner le jour férié du Canada. Nous avons d'ailleurs défendu notre point de vue à plusieurs occasions.

**Le sénateur Bell:** Suivant l'exemple de l'étudiant de 13<sup>e</sup> année, le témoin est-il d'accord pour dire qu'en remplaçant «Fête du Dominion» par «Fête du Canada» signifierait qu'une erreur a été commise?

**M. Toffoli:** Vous voulez dire en remplaçant le nom par Fête du Canada?

**Le sénateur Bell:** Oui, d'après votre exemple de l'étudiant de 13<sup>e</sup> année.

**M. Toffoli:** Je pense que les gens ont appris que Dominion signifie colonial. Beaucoup de gens apportent cet argument. Ils disent qu'ils ne veulent pas que la fête nationale porte un nom synonyme de «colonial». Ils s'opposent donc à la Fête du Dominion parce qu'ils croient que ce terme est synonyme de colonial.

Je sais que plusieurs sénateurs sont avocats et ont pratiqué. Je suis convaincu qu'ils n'aimeraient pas voir condamner un innocent. Il en va de même pour le terme «dominion». On l'accuse d'être synonyme de «colonial». On peut se dire: «Ce terme est synonyme de colonial, il faut s'en débarrasser.» C'est la même chose que de condamner un innocent.

**Le sénateur Bosa:** M. Toffoli, pour en arriver à une conclusion logique, nous ne devrions pas avoir un drapeau canadien ni une constitution. D'après votre argument, à chaque fois que nous introduisons une nouveauté, nous nous détournons des traditions.



[Text]

**Mr. Toffoli:** I disagree, senator. The Constitution is not necessarily departing from what we had before. Most of the BNA Act, to all intents and purposes, is included in the revised Constitution. It was not a rejection of Canada's past but a development.

The Monarchist League does not oppose modifying or improving things. Our argument is not levelled against improvement; neither are we in favour of change for the sake of change. In our submission this particular change is not an improvement. If a change makes an improvement, we are for it, but if a change is detrimental, we are opposed to it.

**Senator Frith:** Did you support the Constitution?

**Mr. Toffoli:** We supported certain aspects of the Constitution in the final analysis. We opposed certain provisions in the original proposal, most of which were dropped by the time the final provision went through. Once the provinces and the federal government had agreed on the contents, then that, representing the decision of the governments, parliaments and legislatures of Canada, we supported at that time. We opposed provisions in Bill C-60 which would have diminished the role of the monarchy. They did not go through and we supported the Constitution in the end result.

**Senator Frith:** And you were not in existence at the time of the flag?

**Mr. Toffoli:** The Monarchist League was not in existence at that time. That is correct.

**Le sénateur Leblanc:** Dans le mémoire qui nous a été fourni, version française, dès le début, l'on dit que la "Fête du Dominion" rappelle l'héritage des générations passées, exprime la responsabilité du présent et indique la promesse de l'avenir. Est-ce qu'il serait possible d'obtenir des explications sur ce que l'on veut dire par les mots "La Fête du Dominion" indiquent la promesse de l'avenir?"

**Mr. Toffoli:** Were you referring that question to any one of us in particular?

**Senator Leblanc:** No. May I refer to the English text?

**Mr. Toffoli:** Certainly.

**Senator Leblanc:** Right at the beginning of your brief, which you submitted to Mr. Belisle on the 18th of August, 1982, you say that Dominion Day recalls a legacy of past generations, expresses the responsibility of the present and looks forward to the promise of the future.

How can Dominion Day look forward to the promise of the future? What do you mean by that expression?

**Mr. Toffoli:** The values of Dominion Day, which we tried to point out in our brief, represent those values of kingship, which is part of the heritage of Canadians.

I think Mr. Smith mentioned that Canada has always been a monarchy. "Dominion" represents those values which, as I noted, are not bound by time or space.

[Traduction]

**M. Toffoli:** Je ne suis pas d'accord, sénateur. La Constitution ne change pas nécessairement ce que nous avons déjà. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique se trouve pratiquement au complet dans la Constitution révisée. On ne renie pas le passé, au contraire, on va de l'avant.

La Ligue monarchiste ne s'oppose pas aux modifications ou aux améliorations, mais elle n'est pas en faveur des changements qui n'ont pas raison d'être. Dans notre soumission, nous indiquons que ce changement n'est pas pour le mieux. Nous sommes en faveur des changements, mais nous nous opposons aux changements dont les conséquences sont néfastes.

**Le sénateur Frith:** Étiez-vous en faveur de la Constitution?

**M. Toffoli:** Nous étions en faveur de certains aspects de la Constitution une fois qu'elle fut établie définitivement, mais nous nous sommes opposés à certaines dispositions prévues au début. Nous étions en faveur de la Constitution une fois que les gouvernements fédéral et provinciaux s'étaient mis d'accord sur le contenu; il représentait donc la décision des gouvernements, parlements et législatures du Canada. Nous nous sommes opposés à des dispositions prévues dans la Loi C-60 qui amoindrieraient le rôle de la monarchie. Nos oppositions n'ont abouti à rien et nous avons été en faveur de la Constitution.

**Le sénateur Frith:** La ligue n'existait pas à l'époque où notre drapeau a été choisi, n'est-ce pas?

**M. Toffoli:** Vous avez raison. La ligue n'existait pas à cette époque.

**Senator Leblanc:** In the memorandum you submitted, in the French version, from the outset it says that «Dominion Day» recalls the heritage of past generations, expresses the responsibility of the present and indicates the promise of the future. Would it be possible to obtain some explanations of what is intended by the words «Dominion Day» indicates the promise of the future?»

**M. Toffoli:** Cette question s'adresse-t-elle à un de nous en particulier?

**Le sénateur Leblanc:** Non. Puis-je me référer au texte anglais?

**M. Toffoli:** Certainement.

**Le sénateur Leblanc:** Tout au début de votre exposé, soumis à M. Belisle le 18 août 1982, vous dites que la Fête du Dominion représente un héritage de plusieurs générations; elle signifie que nous sommes responsables du présent et elle met de l'avant les possibilités de l'avenir.

Comment la Fête du Dominion peut-elle mettre de l'avant les possibilités de l'avenir? Que signifie cette expression?

**M. Toffoli:** Dans mon exposé, j'ai mis en relief les valeurs que représente la Fête du Dominion, c'est-à-dire la royauté qui fait partie de l'héritage des Canadiens.

Je crois que M. Smith a mentionné que le Canada a toujours été une monarchie. Le terme «dominion» représente les valeurs qui, comme je l'ai déjà dit, ne sont pas arrêtées dans le temps et dans l'espace.



## [Text]

The promise of Canada's future is that of maintaining a country from sea to sea, of maintaining a country based on a joint monarchical heritage, both French Canadians and English Canadians, as well as many new Canadians, who either came from monarchical countries or came to Canada because Canada is a monarchy. That is the future.

The monarchy is the fundamental principle, as Georges Étienne Cartier said, on which the Canadian Constitution is based. If we dispense with that principle, I don't think this country will stay together.

That is what "Dominion" represents. It represents our monarchical heritage, our monarchical present and our monarchical future.

I think that is a responsibility we have to live up to today and it is something we have to pass on to future generations to maintain in the future. The monarchy did not just begin yesterday or today. It is something from the past, as we said, but it is something which should be here 500 years from now as it was 500 years ago.

**Senator Leblanc:** Are you saying, therefore, that if we adopt Canada Day in place of Dominion Day we will no longer look forward to the promise of the future and that we will destroy Canada itself?

**Mr. Toffoli:** I think that the change from Dominion Day to Canada Day is put forward as a change from colonialism.

That is the argument. As we have said, Dominion Day has been accused of being an aspect of colonialism. I think the real motive behind the change is an anti-monarchical motive. "Dominion" is a monarchical term. Those who wish to change the term "Dominion of Canada" never offer a monarchical alternative. It is like changing "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland" to the "Republic of Great Britain and Northern Ireland." There is a difference. Canada represents a geographical expression, perhaps. "Dominion" tells us what type of country it is and what the principles of Canada are. Obviously, any name is a symbol, is a representation, but the question is: What is the argument behind the change?

I believe it is part of an attempt to diminish a name which is recognized in Canada and always has been as part of our monarchical heritage. I think this attack on the monarchy is why it is a threat to our future, not the name necessarily but the fact that that name represents the monarchy and this change is just part of that.

**Senator Leblanc:** I do not believe that Canada Day is rejecting the monarchy at all. We still have the monarchy in the new Constitution. I do not see how we are attacking the monarchy at all.

**Mr. Toffoli:** "Dominion" was chosen specifically as a monarchical term as a synonym for kingdom. It was made quite clear, I believe by Lord Carnarvon, and I think Senator Forsey mentioned it in his brief, that that was the reason why

## [Traduction]

Nous devons faire du Canada un pays qui s'étend d'un océan à l'autre et dont le dénominateur commun est l'héritage d'une monarchie autant pour les Canadiens français, les Canadiens anglais et les Canadiens nouvellement arrivés de pays où règne la monarchie ou qui viennent au Canada pour y retrouver le même régime. C'est ainsi que nous assureront un avenir à notre pays.

Comme l'a dit Georges Étienne Cartier, la monarchie est le principe fondamental sur lequel est fondée la Constitution. Si nous ignorons ce principe, je ne crois pas que le Canada sera un jour un pays uni.

Ainsi, le terme «dominion» signifie qu'on nous a légué l'héritage d'une monarchie et que notre présent et notre futur dépendent de cette monarchie.

Je crois que nous avons la responsabilité aujourd'hui d'être fidèles à ces principes qui, si nous voulons qu'ils continuent d'exister, doivent se transmettre de génération en génération. La monarchie n'existe pas depuis hier ou aujourd'hui. C'est un héritage du passé, comme nous l'avons déjà dit, qui existe depuis 500 ans et qui devra encore être présent dans 500 ans.

**Le sénateur Leblanc:** Donc, si nous adoptons «Fête du Canada» plutôt que «Fête du Dominion», nous ne mettons pas de l'avant les possibilités de l'avenir et nous risquons de détruire le Canada?

**M. Toffoli:** Je crois que la raison du changement de «Fête du Dominion» pour «Fête du Canada» est la question du colonialisme.

C'est l'argument invoqué. Comme nous l'avons déjà mentionné, on accuse l'expression «Fête du Dominion» d'évoquer le colonialisme. Je crois que la vraie raison du changement est le refus de la monarchie. Le terme «dominion» évoque la monarchie et ceux qui veulent changer l'expression «Fête du Dominion» ne propose jamais une expression équivalente. Par exemple, il existe une différence entre le «Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord» et la «République de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord». Le terme «Canada» évoque peut-être une entité géographique, mais le terme «dominion» indique à quel genre de pays nous avons affaire et quels sont les principes qui le gouvernent. De toute évidence, chaque nom est un symbole, une représentation. Mais la question est la suivante: Quelle est la vraie raison du changement?

Je crois qu'on essaie de rendre moins important un nom qui est reconnu au Canada et qui désigne la monarchie dont nous avons hérité. Je crois qu'on attaque la monarchie en voulant changer le nom puisqu'il la représente. C'est une menace pour l'avenir.

**Le sénateur Leblanc:** Je ne crois pas que l'expression "Fête du Canada" rejette l'idée de la monarchie. La monarchie existe encore dans la nouvelle Constitution. Je ne crois pas du tout que nous attaquons la monarchie.

**M. Toffoli:** Le terme "dominion" a été précisément choisi parce qu'il est synonyme de «royaume». D'ailleurs, Lord Carnarvon a bien précisé, et je crois que le sénateur Forsey en a parlé dans son exposé, que c'est pour cette raison que les pères

*[Text]*

the Fathers of Confederation chose "dominion" in order to make the monarchical principle clear in the new Constitution. It is beyond question that "dominion" is a monarchical term and I think the suggested change is part of an attack on our monarchical values.

**Senator Leblanc:** Madam Chairman, I would like to protest against the sentence which reads as follows:

The spirit that wishes to destroy Dominion Day is the spirit that might destroy Canada itself because it hates the values and traditions of Canada.

I wish to protest very strongly against that sentence. I am against Dominion Day not because I am against monarchy, but I think Canada Day is a better definition of our Canada. I am not the one who raised the values and traditions of Canada.

**Mr. Toffoli:** Do you not accept "dominion" as one of the traditions and values of Canada?

**Senator Leblanc:** That is not what I said. You are telling me that if I do that I hate the values and traditions of Canada, and that is what I am protesting against.

**Mr. Toffoli:** We do not say all the traditions and values of Canada—

**Senator Leblanc:** You should have been more precise then. You are making quite a general statement there and I do not accept that.

**The Chairman:** Honourable senators, are there any further questions of our witnesses?

**Senator Asselin:** How many members of the Monarchist League of Canada are there in Quebec?

**Dr. Senior:** In Montreal we have 200, senator. In the whole of Quebec we do not know the exact number.

**Mr. Smith:** I believe there are around 35 or 40 Franco-Canadians in Quebec City.

**Senator Flynn:** They are in support of the French monarchy; is that what you said?

**Mr. Toffoli:** They are in support of the Canadian monarchy.

**Senator Flynn:** I thought you said that we have been a monarchy ever since we became a country, and that you were referring to the French period which was under French monarchs. I suppose that you linked the two together so we have to go back to the French monarchy to understand what the values are that you want to protect.

**Mr. Smith:** We wish to protect the recognition that our monarchy began not in 1867 and was not forced upon us by the British. It began when the first settler set his foot on Canada.

**Senator Flynn:** I agree.

**Mr. Smith:** We just wish to remind Canadians and to encourage them to remember the fact that Canada first had a French monarchy—the Bourbons.

**Senator Flynn:** We do not want to go back to that.

*[Traduction]*

de la Confédération ont choisi ce terme. Ainsi, le principe de la monarchie est bien évident dans la nouvelle Constitution. Il n'y a aucun doute que le terme «dominion» évoque la monarchie et je crois que le changement suggéré représente une attaque aux valeurs de la monarchie.

**Le sénateur Leblanc:** Madame la Présidente, je veux élever une protestation à propos de la phrase suivante:

«L'abolition de la Fête du Dominion est l'abolition probable du Canada parce que ses valeurs et ses traditions sont haïes».

Je m'oppose énergiquement à l'idée exprimée dans cette phrase. Je suis contre l'expression Fête du Dominion non pas parce que je m'oppose à la monarchie, mais parce que je crois que Fête du Canada correspond mieux à notre pays. Je ne m'élève pas contre les valeurs et traditions du Canada.

**M. Toffoli:** Vous n'acceptez pas le terme «dominion» comme étant représentatif des traditions et valeurs du Canada?

**Le sénateur Leblanc:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Vous me dites que si je n'accepte pas ce terme, je hais les valeurs et traditions du Canada et je proteste contre cette affirmation.

**M. Toffoli:** Nous n'affirmons pas que toutes les valeurs et traditions du Canada...

**Le sénateur Leblanc:** Vous auriez dû être plus précis. C'est une affirmation gratuite et je ne l'accepte pas.

**La présidente:** Honorables sénateurs, auriez-vous d'autres questions à poser à nos témoins?

**Le sénateur Asselin:** Combien y a-t-il de membres de la ligue monarchiste du Canada au Québec?

**M. Senior:** Nous avons 200 membres à Montréal, sénateur. Nous ne savons pas le nombre exact au Québec.

**M. Smith:** Je pense qu'il y a 35 ou 40 membres franco-canadiens dans la ville de Québec.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez dit qu'ils sont en faveur de la monarchie française, n'est-ce pas?

**M. Toffoli:** Ils sont en faveur de la monarchie canadienne.

**Le sénateur Flynn:** Je croyais que vous aviez dit que le régime monarchiste existe depuis que le Canada est un pays et que vous faites allusion à la période française, c'est-à-dire à la monarchie française. Je suppose que vous avez mêlé les deux périodes et qu'il faut retourner à la monarchie française pour comprendre les valeurs que nous devons sauvegarder.

**M. Smith:** Nous voulons que soit reconnu le fait que la monarchie n'a pas commencé en 1867 et qu'elle ne nous a pas été imposée par les Britanniques. La monarchie a commencé lorsque le premier colon a débarqué au Canada.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord.

**M. Smith:** Nous voulons seulement rappeler aux Canadiens que le Canada a tout d'abord été une monarchie française dirigée par les Bourbons, et les encourager à reconnaître ce fait...

**Le sénateur Flynn:** Nous ne voulons pas retourner à ce régime.



*[Text]*

**Mr. Smith:** I am not advocating a return to the Bourbon monarchy. Then this passed to the British, and then with the advent of Confederation, the Canadian monarchy. There was a continuous flow, and that is what we are expressing to you.

**Mr. Toffoli:** Senator, also the Monarchist League has been quite explicit from the beginning that we support our French and British monarchical traditions. I will concede there may be other organizations—

**Senator Flynn:** That is the point we are trying to make.

**Mr. Toffoli:** The French monarchical heritage is one that the league has emphatically supported, and I concede there may be others who have as strong a support for our French-Canadian heritage and our French-Canadian monarchical heritage and, in particular, there is no organization that has a stronger commitment to it. As far as the Canadian monarchy is concerned, in the Queen's Royal Arms for Canada which are in this room you will notice the fleur-de-lis is prominently displayed recognizing the fact that the Queen of Canada is heir to the monarchical heritage of New France, the ancien régime in Canada. The French-Canadian monarchical heritage is supported by the Monarchist League.

**Senator Frith:** You feel that Dominion Day folds in both the British monarchy and the French monarchy. You like the word "dominion" because it is monarchical in every sense.

**Mr. Toffoli:** "Dominion" is monarchical. It represents, as we mentioned in our brief, a synonym for "kingdom" and it generically means the sovereignty of a monarch. If George Etienne Cartier had felt that somehow this was an attack on the French-Canadian tradition, he would not have supported it at the time of Confederation because he certainly defended very strongly Canadian rights at that time, and quite rightly so. We feel that "dominion" represents the monarchical heritage of all Canadians.

**The Chairman:** Thank you very much Mr. Toffoli, Dr. Senior and Mr. Smith for coming here today.

Honourable senators, we now have before us Dr. Laureano Leone, President of the Council of National Ethnocultural Organizations of Canada.

**Dr. Laureano Leone, President, Council of National Ethnocultural Organizations of Canada:** Thank you, Madam Chairman and honourable senators. I was present during the presentation of the Royal Commonwealth Society but I do not have a brief like the one presented by Senator Forsey and I am alone at the table here. We thought that changing the name of our national holiday would not stir reactions from anybody, but we have seen from the presentation this morning and from the newspapers across the country that groups resent and object to changing the name. I am speaking on behalf of the ethnocultural groups. In the words of Mrs. Sabia those groups together with Quebec want to have things changed in this country of ours.

*[Traduction]*

**M. Smith:** Je ne préconise pas un retour à la monarchie des Bourbons. Après les Bourbons, nous avons vécu la monarchie de l'Angleterre et avec l'avènement de la Confédération, la monarchie canadienne. Les événements s'enchaînaient, c'est ce que nous vous expliquons.

**M. Toffoli:** Sénateur, la Ligue monarchiste a bien précisé depuis le début qu'elle est en faveur des traditions que nous ont léguées la monarchie française et la monarchie britannique. J'admets que certains organismes...

**Le sénateur Flynn:** C'est à quoi je veux en venir.

**M. Toffoli:** La ligue a toujours été en faveur de l'héritage légué par la monarchie française et j'admets que d'autres organismes sont très en faveur de l'héritage canadien-français et de l'héritage de la monarchie française, mais la ligue est l'organisme qui est le plus en faveur de cet héritage. Pour ce qui est de la monarchie canadienne, vous remarquerez qu'une place importante est accordée au fleur-de-lys dans les armoiries de la Reine. Ainsi, la Reine en tant que Reine du Canada reconnaît que la Nouvelle-France, l'ancien régime qui existait au Canada, a laissé un héritage à notre pays. La ligue est en faveur de la monarchie canadienne-française.

**Le sénateur Frith:** Vous assumez donc que le terme «dominion» recouvre les deux notions de monarchie anglaise et de monarchie française. Je crois que vous aimez le terme «dominion» parce qu'il correspond entièrement à la notion de monarchie.

**M. Toffoli:** Le terme «dominion» correspond effectivement à la notion de monarchie. Comme nous le mentionnons dans notre exposé, il est synonyme de «royaume» et il est le terme générique pour désigner la souveraineté d'un monarque. Au moment de la confédération, Georges Étienne Cartier n'aurait pas accepté un terme qui représente une atteinte aux traditions canadiennes-françaises parce qu'il défendait énergiquement les droits des Canadiens et il avait parfaitement raison. Nous croyons que le terme «dominion» représente pour tous les Canadiens l'héritage d'une monarchie.

**La présidente:** Merci beaucoup M. Toffoli, Dr. Senior et M. Smith d'avoir accepté de venir ici aujourd'hui.

Honorables sénateurs, voici maintenant le Dr. Laureano Leone, président du Conseil national des organismes ethnoculturels du Canada.

**Dr. Laureano Leone, Président du Conseil National des Organismes Ethnoculturels du Canada:** Merci Madame la Présidente et honorables sénateurs. J'étais ici pendant la présentation de la Société royale du Commonwealth. Je suis seul pour représenter mon groupe et mon exposé n'est certes pas comme celui du sénateur Forsey. Nous ne pensions pas que le fait de changer le nom de notre fête nationale susciterait de telles réactions. Mais, nous nous sommes bien rendus compte ce matin, lors de la présentation et en lisant les différents journaux du pays, que certains groupes sont indignés et s'opposent à ce changement. Je m'adresse à vous au nom des groupes ethnoculturels. Comme dit Madame Sabia, ces groupes, de concert avec le Québec, veulent changer certaines choses qui existent dans ce pays.



## [Text]

Ours is a legitimate presentation and the desire to see Canada unified from sea to sea, and Canada Day would be a means to keep Canadians together in a single nation. I want to present to you first the council which I represent.

The Council of National Ethnocultural Organizations of Canada was founded in response to an increasingly perceived need on the part of Canada's ethnocultural organizations and their representatives for a vehicle to form a consensus of opinion on issues of particular concern to the non-English and non-French minority cultural communities. At its founding in the spring of 1980, the council was given the mandate to make representations to various levels of governmental and non-governmental bodies, and generally to speak out on behalf of the sizeable portion of Canada's population organized within the national organizations which comprise the council. Equally central to the council's objectives is to strive for the preservation of one united Canada.

It is in the context of the above mandate and object that the council is making this submission to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on the subject matter of Bill C-201, to amend the Holidays Act.

The council endorses, without reservation, the proposed amendment to the Holidays Act as passed by the House of Commons, July 9, 1982.

The reasoning upon which we base our stand is straightforward but fundamental: We agree that, by discontinuing the use of the word "Dominion" in the Holiday Act, the divisiveness caused by this word among various segments of Canadian society would be eliminated; moreover, substituting the word "Canada" for the word "Dominion" would stimulate the growth of our national self-awareness and bring us closer to the long-sought Canadian national unity.

One of Canada's greatest assets is the fact that we have two official languages as well as a culturally pluralistic society, as recognized and entrenched in our Constitution. It is a truism by now that Canada is, for the most part, a land of immigrants who brought with them their cultures, languages, folk customs and historical memories. Two races in particular were instrumental in our nation's founding, while a third multiracial, multicultural force has been present from the very beginning in its building. Together, these elements have made Canada what it is today; together, they can also make the Canada of the future. The consensus of our council's organizations and their respective communities is that these historical and social facts have given Canada a deserved reputation of humaneness and have brought it to the forefront among the nations of the world.

However, while recognizing these strengths and traditions, a more critical examination of ourselves as Canadians shows that we have been negligent in developing common denominators which would act as a unified force without infringing our pluralism. It is becoming increasingly evident that precious little has been done to enhance a truly Canadian national identity. Consequently, national consciousness—a sense of nationhood—eludes us to this day. In the words of the famous Canadian academic, Northrop Frye, «Canada has passed from

## [Traduction]

Notre présentation et notre désir de voir le Canada uni d'un océan à l'autre sont justifiés. La Fête du Canada est un moyen de garder les canadiens unis en un seul peuple. Je veux tout d'abord vous présenter le conseil dont je suis le porte-parole.

Le Conseil national des organismes ethnoculturels du Canada a été fondé pour répondre au besoin toujours croissant des organismes ethnoculturels du Canada et de leurs représentants d'avoir une opinion unanime sur la question qui touche les groupes minoritaires qui ne sont pas anglophones ou francophones. Au moment de sa formation au printemps 1980, le Conseil avait pour mandat de représenter les différents organismes nationaux, qui sont formés d'un nombre de gens assez considérable, auprès des organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux. Par ailleurs, un des objectifs du Conseil est de s'efforcer de garder le Canada uni.

Étant donné notre mandat et notre objectif, nous faisons une soumission au comité du Sénat sur les questions légales et constitutionnelles pour amender le projet de loi C-201 qui porte sur la *Loi sur les jours fériés*.

Le Conseil approuve sans réserve l'amendement à la *Loi sur les jours fériés* comme décidé par la Chambre des Communes le 8 juillet 1982.

Notre prise de position est fondée sur des raisons simples mais fondamentales: nous croyons qu'en abolissant le terme «dominion» de la *Loi sur les jours fériés*, les divisions qui existent au sein de différentes couches de la société canadienne disparaîtraient. En outre, l'emploi de «Canada» au lieu de «Dominion» permettrait une prise de conscience de notre identité canadienne au niveau national et favoriserait l'unité canadienne tant désirée.

Les deux langues officielles et la pluralité culturelle qui existent au Canada et qui sont reconnues dans la Constitution, sont des atouts importants. Il est aujourd'hui évident que le Canada est en grande partie un pays d'immigrants qui ont amené avec eux la culture, la langue, les coutumes et le passé de leur pays. Deux peuples en particulier ont contribué à la colonisation de notre pays et une troisième force multiraciale et multiculturelle était présente dès les débuts de la colonisation et a contribué à bâtir le Canada. Ensemble, ils ont fait du Canada ce qu'il est aujourd'hui et ensemble ils assureront l'avenir de notre pays. Les organismes qui font partie de notre conseil et les communautés qu'ils représentent, reconnaissent que ces faits historiques et sociaux ont contribué à la réputation bien méritée du Canada où il existe un sentiment humain profond. Cette qualité met le Canada au premier rang sur la scène internationale.

Toutefois, tout en reconnaissant ces forces et ces traditions, les Canadiens réalisent qu'ils ont négligé le dénominateur commun qui servirait de force d'unification sans que la pluralité des cultures en souffre. Il est de plus en plus évident que très peu d'efforts ont été déployés pour qu'une identité vraiment canadienne existe. Par conséquent, ? Comme le dit Northrop Frye, professeur canadien très connu, «Le Canada a vécu une période pré-nationale et une période post-nationale

## [Text]

a pre-national to a post-national phase without ever having become a nation." Our identity, accordingly to the same observer, is the one that we have failed to achieve.

On a more positive side, we also have to admit that significant progress has been made in the last two decades in coming closer to the above-mentioned elusive ideals. Though often accompanied by bitter debate and resistance, the adoption of a uniquely Canadian flag, the euphoria surrounding the Centennial celebrations, and, even more significantly, the bringing home of our Constitution and the entrenchment of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, have heightened our awareness of being Canadian. A greater sense of togetherness and common identity has thereby also been instilled.

Bill C-201, which now stands before the upper house of our legislature, has also stirred debate and objections. Yet, as in the previously cited examples, it, too, when passed, will become a unifying element, enhancing the growth of our Canadian cultural identity. Since the term "Canada Day," unlike "Dominion Day," will be closer to the heart of all Canadians, regardless of their ethnic origin, it will in itself be a clear sign of our self-awareness, self-respect and national maturity. We Canadians of various ethnic backgrounds proudly call Canada our home, our country. As such, we would like to be able to call our most important national holiday "Canada Day."

It would also not be remiss to point out that Canada's legal title and the legal name of its national holiday, Dominion Day, is not at all representative of Canadian reality, its social circumstances and needs. The choice of the word "Dominion" is the formative stages of Canada was actually one of political convenience rather than actual appropriateness. Since it was feared that a title such as "Kingdom of Canada" would be offensive to the neighbouring Americans, Lord Derby, then foreign minister of Britain, insisted on the vague term "Dominion," also found in Psalm 72 in the Bible. This morning, Senator Forsey said that Lord Derby insisted upon not using the term "Kingdom of Canada."

It follos, then, that he was in favour of the term "Dominion." According to the Canadian historian Kenneth McNaught, though small, this matter "typified the unconcern about Canada's future... which pervaded British official circles." If this title, which also found its way into the Holidays Act, was of questionable suitability to begin with, do we not have the obligation to change it in accordance with the actual social and political realities of Canada today? It was pointed out this morning by Senator Goldenberg that the word "Dominion" was changed in 1923 and 1924. As well, at the Imperial Conference in 1947 and 1948, the word "Dominion" was abandoned and the title "Commonwealth" was adopted. Since that time, in fact, members of the United Kingdom have been referred to as members of the Commonwealth.

Canada has made progress recently in "coming of age," particularly in terms of identity, heritage and sense of nationhood. To reflect the realities of today and to meet the expectations of future generations of Canadians, laws have been changed by many amendments. We feel that the time is ripe to

## [Traduction]

sans devenir une nation.» Selon lui, nous n'avons réussi à nous identifier à notre pays.

D'un point de vue plus positif, nous devons admettre que nous avons fait du progrès, depuis les deux dernières décennies, dans la poursuite de ces idéaux. Malgré les débats et la résistance, l'adoption d'un drapeau canadien, l'euphorie qui entoure les célébrations du Centenaire et, d'une façon plus significative, le rapatriement de la Constitution et l'établissement de la Charte des droits et libertés ont contribué à la prise de conscience de notre identité de Canadien. Ainsi, il existe un plus grand sentiment d'unité et d'identité.

Le projet de loi C-201, maintenant présenté au Sénat, a fait naître des débats et des objections. Par contre, comme les exemples que je viens de citer, le projet de loi adopté contribuera à l'unification en mettant l'accent sur l'identité canadienne. L'emploi de l'expression «Fête du Canada» correspond mieux que l'expression «Fête du Dominion» au sentiment d'être canadien, peu importe l'origine de chacun; cette expression est le signe d'une prise de conscience, du respect et de la maturité du sentiment national. Les Canadiens des différents groupes ethniques sont fiers de considérer le Canada comme étant leur foyer et leur pays. Ainsi, il est important pour nous de pouvoir appeler notre fête nationale «Fête du Canada».

Il n'est pas faux d'affirmer que le titre légal du Canada et le nom légal de la fête nationale, c'est-à-dire «Fête du Dominion» ne correspond pas du tout à la réalité canadienne, à sa société, et à ses besoins. Au tout début, le terme «dominion» avait été choisi pour des raisons politiques plutôt que par souci de pertinence. Lord Derby était à cette époque ministre de l'Angleterre et il insistait sur l'emploi du terme «dominion» qui est assez vague, par peur d'offenser les Américains en employant «Royaume du Canada»; le terme «dominion» se trouve d'ailleurs dans le psaume numéro 72 de la Bible. Ce matin, le sénateur Forsey expliquait que Lord Derby s'opposait à l'emploi de «Royaume du Canada».

Il était donc en faveur du terme «dominion». Selon l'historien canadien Kenneth McNaught, cette question, aussi insignifiante puisse-t-elle paraître, était caractéristique de l'indifférence qui existait dans les milieux des officiels britanniques... concernant l'avenir du Canada.» Si la pertinence du titre, qui se trouve dans la *Loi sur les jours fériés*, peut être remise en question, n'avons nous pas le devoir de le changer afin qu'il corresponde aux réalités sociales et politiques du Canada? Le sénateur Goldenberg a attiré notre attention ce matin sur le fait que le terme «dominion» a été changé en 1923 et en 1924. De même, lors des conférences impériales de 1947 et de 1948, le terme «dominion» a été remplacé par le terme «Commonwealth». Depuis, on considère les membres du Royaume-Uni comme étant des membres du Commonwealth.

Depuis peu, des progrès ont été faits concernant l'identité, l'héritage et le sentiment national canadiens. Des lois ont été amendées afin de correspondre aux réalités actuelles et de rencontrer les besoins des générations à venir. Nous croyons que c'est le moment opportun d'amender la *Loi sur les jours*



## [Text]

amend the Holidays Act in such a way that it reflects the spirit of today and shows concern for Canada's future.

Canada is a living nation with an indigenous government which is an extension of its people. Its growth and changes must reflect our realities and needs. Adopting Canada Day as the legal title for our national holiday will be a step in this direction. Like the other important changes in Canada's national life, this change, too, will become part of the spiritual testament for this and future generations of our nation. Our considerations and loyalties are first to the Canada in whose future we believe, but we also want to be able to identify with its symbols.

We firmly believe that the proposed amendment to the Holidays Act is in the interest of Canada, its identity and cultural heritage. We press upon the honourable members of this committee and the Senate of Canada to respond to this challenge according to the national interest. Though nationalism is often frowned upon in recent times, for Canada it can be a matter of survival. The title "Canada Day" will be a continuous reminder that survival is part of our national character, and that nationhood, in the full sense of the word, is attainable.

Madam Chairman, I should like to add a few more sentences to my written remarks. By changing the national holiday to "Canada Day", we are not eroding or eliminating anything of the British heritage. We are replacing one name with another which will be a unifying factor for all Canadians. This will not diminish the great cultural and historical contributions of the English culture. We have the Queen, we have the courts and the laws, which follow the British character. We have this Parliament which, in its essence and in its physical structure, is similar to the British Parliament. Those things cannot be changed, because they belong to history. "Canada Day" will be in harmony with the realities of the 1980s and the future. It is also recognition of the bilingual but pluralistic and multicultural Canada, a country where the founding nations live, work and worship together with those from other nations. New Canadians, coming from every part of the world, chose to make this their country their mother country for themselves and their children, and for future generations. Thank you, Madam Chairman.

**Senator Croll:** Will the appendix appear in the record when it is made? It is an important appendix.

**The Chairman:** We would have to have a motion to that effect, senator.

**Senator Croll:** Let the witness read it as part of the record. Let him read out whom he represents.

**Dr. Leone:** I represent the Council of Ethnocultural Organizations of Canada. As to the appendix, those are the paid up members of our council.

## [Traduction]

*fériés* afin qu'elle corresponde à l'esprit qui règne aujourd'hui et qu'elle tienne compte de l'avenir du Canada.

Le Canada est un pays dirigé par un gouvernement canadien qui représente les Canadiens. Sa croissance et les changements apportés doivent correspondre aux réalités et besoins du pays. L'adoption de «Fête du Canada» pour désigner notre fête nationale est un pas dans cette direction. Ce changement, comme d'autres qui ont été significatifs pour les Canadiens, lègue à notre génération et aux générations à venir un sentiment national. Nous devons nous préoccuper du Canada et lui être fidèle si nous croyons en son avenir, mais il est nécessaire que nous nous identifions à ce pays.

Nous croyons fermement que l'amendement proposé à la *Loi sur les jours fériés* est dans l'intérêt du Canada, de son identité et de son héritage culturel. Nous prions ce comité et le Sénat du Canada d'accepter ce changement dans l'intérêt du pays. Bien qu'on désapprouve souvent le nationalisme, il peut s'agir d'une question de survie pour le Canada. Le titre «Fête du Canada» nous rappellera toujours que la survie de notre pays est primordiale pour chaque Canadien et que la nationalité, dans le vrai sens du mot, est possible.

Madame la présidente, j'aimerais ajouter quelques remarques dans mon exposé. En changeant le nom de notre fête nationale, nous ne faisons pas disparaître une partie de notre héritage britannique. Au contraire, nous remplaçons un nom par un autre, qui lui, constituera un facteur d'unité pour tous les Canadiens. Cela ne diminuera pas les contributions importantes au point de vue culture et historique qui nous ont été apportées par la culture anglaise. La Reine, nos cours et nos lois, qui font partie de notre héritage britannique existent toujours. Nous avons également ce Parlement, qui, de par sa nature et sa structure physique, ressemble à celui de la Grande-Bretagne. Ces éléments ne peuvent pas être changés, car ils appartiennent à l'histoire. La «Fête du Canada» sera donc représentative des réalités des années 80 et des années à venir. Elle signifiera également la reconnaissance d'un Canada bilingue, diversifié et multiculturel, un pays où cohabitent les peuples fondateurs et les autres peuples qui travaillent et qui pratiquent leur religion sous le même toit. Les Canadiens nouvellement arrivés de toutes les parties du monde choisissent de faire du Canada leur mère patrie et ce, pour eux-mêmes, pour leurs enfants et pour les générations à venir. Merci, madame la présidente.

**Le sénateur Croll:** L'appendice fera-t-il partie du dossier lorsqu'elle sera rédigée? Cet appendice a une grande importance.

**La présidente:** Nous devons adopter une motion à cet effet, sénateur.

**Le sénateur Croll:** Laissons donc le témoin lire cet appendice comme s'il faisait partie du dossier. Qu'il nous dise qui il représente.

**Dr Leone:** Je représente le Conseil des organismes ethnoculturels du Canada. Quant à l'appendice, il contient tous les noms des organismes qui sont membres de ce conseil et qui ont payé leur cotisation.



[Text]

**Senator Croll:** I don't care whether they are paid up or not. I would like to know who they are.

**Dr. Leone:** They are: Armenian National Federation, Byelorussian Canadian Co-ordinating Committee, Canadian Arab Federation, Canadian Federation of Vietnamese Associations, Canadian Jewish Congress, Canadian Pakistan Association, Canadian Polish Congress, Chinese Canadian National Council, Council of Muslim Communities in Canada, Croatian Peasant Society, Czechoslovak National Association, Estonian Central Council in Canada, Federation of Danish Associations in Canada, First Portuguese Club of Toronto, Finnish Canadian Cultural Federation, Greek Community of Montreal, Hellenic Community of Metropolitan Toronto, Latvian National Federation, Lithuanian Canadian Community, National Association of Canadians of Origins in India, National Association of Japanese Canadians, National Black Coalition of Canada, National Congress of Italian Canadians, Slovenian National Federation, and Ukrainian Canadian Committee.

**Senator McIlraith:** I draw your attention to the middle part of page 2 of your brief. There appears this sentence:

It is a truism by now that Canada is, for the most part, a land of immigrants who brought with them their culture, language, folkways and historical memories.

Would you not agree that Canada has always been, since the earliest settlement, for the most part a land of immigrants?

**Dr. Leone:** Yes. In fact, I have said in another part of my presentation that Canada is a land of immigrants.

**Senator McIlraith:** Would you not agree that on July 1, 1867, which is commemorated by a holiday, the name of which is under discussion, those who brought about the BNA. Act, as it was then called, were for the most part immigrants themselves, including the first Prime Minister of Canada?

**Dr. Leone:** Yes, senator.

**Senator Croll:** Everyone was an immigrant in this country.

**Senator McIlraith:** I do not follow the point of that sentence. I do not find it agreeable to draw a distinction between new immigrants, recent immigrants and earlier immigrants. We are all immigrants or descendants of immigrants here in Canada.

**Dr. Leone:** Yes, but at that time "Dominion Day" was a term acceptable to those immigrants who were living in this country. Today we have to recognize and admit that the makeup of Canada has changed and that "Canada Day" would be a term more acceptable to the majority of, let us say, the citizens of Canada who are immigrants. Today "Canada Day" is acceptable to everyone, just as "Dominion Day" was acceptable on July 1, 1867.

**Senator McIlraith:** You say that:

[Traduction]

**Le sénateur Croll:** Il m'importe peu qu'ils soient membres ou non; j'aimerais savoir qui ils sont.

**Dr Leone:** La Fédération nationale des Arméniens, le Comité canadien de coordination de la Biélorussie, la Fédération canadienne des Arabes, la Fédération canadienne des associations vietnamiennes, le Congrès canadien des Juifs, l'Association canadienne des Pakistanais, le Congrès canadien des Polonais, le Conseil national canadien des Chinois, le Conseil des communautés musulmanes du Canada, la Société des paysans croates, l'Association nationale tchécoslovaque, le Conseil central estonien du Canada, la Fédération des associations danoises du Canada, le Premier club portugais de Toronto, la Fédération canadienne de la culture finnoise, la Communauté grèque de Montréal, la Communauté hellénique du Toronto métropolitain, la Fédération nationale des Latviens, la Communauté lithuanienne canadienne, l'Association nationale des Canadiens d'origine indienne, l'Association nationale des Canadiens japonais, la Coalition nationale des Noirs du Canada, le Congrès national des Canadiens italiens, la Fédération nationale des Sloènes et finalement, le Comité canadien des Ukrainiens.

**Le sénateur McIlraith:** J'attire votre attention sur le passage qui se trouve au milieu de la page 2 de votre exposé où l'on peut lire:

«Il est évident que le Canada est en grande partie un pays d'immigrants qui y ont apporté avec eux leur culture, leur langue, leur folklore et les souvenirs de leur passé.»

N'êtes-vous pas d'avis que le Canada a toujours été, depuis la toute première colonisation, un pays formé en grande partie d'immigrants?

**Dr Leone:** Oui. En fait, je l'ai déjà dit dans une autre partie de mon exposé.

**Le sénateur McIlraith:** N'êtes-vous pas d'accord pour dire que le 1<sup>er</sup> juillet 1867, qui est commémoré par le jour férié qui fait l'objet de la présente discussion, ceux qui ont rédigé l'Acte de l'Amérique du Nord britannique étaient pour la plupart des immigrants, y compris le premier ministre du Canada?

**Dr Leone:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Croll:** Chacun a été un immigrant dans ce pays.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne vous suis pas. Je ne trouve pas qu'il est juste de faire une distinction entre les nouveaux immigrants, les immigrants des dernières années et ceux du passé. Ici au Canada, nous sommes tous immigrants ou descendants d'immigrants.

**Dr Leone:** Oui, mais à cette époque, l'expression «Fête du Dominion» était acceptable pour les immigrants qui vivaient dans ce pays. Aujourd'hui, nous devons admettre que la population canadienne est constituée d'éléments différents et que l'expression «Fête du Canada» serait plus acceptable pour la majorité des citoyens canadiens qui sont immigrants. «Fête du Canada» est donc acceptable pour tout le monde, au même titre que «Fête du Dominion» l'était le 1<sup>er</sup> juillet 1867.

**Le sénateur McIlraith:** Vous dites que:

[Text]

... the term Canada Day, unlike Dominion Day, will be closer to the heart of all Canadians,

You underline the word "all". I want to develop that thesis. Surely persons of immigrant origin who think that other names such as "Confederation Day" or "Dominion Day" are valid names and should be used, are not to be dismissed. Surely it represents a different point of view. They are a respectable element of Canadian society. Whether they are large or small is open to debate.

**Dr. Leone:** Still, I believe that "Canada Day" is acceptable to Canadians of English origin. They do not like a change, but I do not believe they are against the term "Canada". Laura Sabia earlier today was against the name "Canada Day" because to her thinking the word "Canada" is austere and does not appeal to sentiment; but I believe that the term "Canada Day" is acceptable to the English people.

**Senator Lang:** Madam Chairman, if I might refer to the witness' brief, near to the end of it he says:

Our considerations and loyalties are first to Canada in whose future we believe, but we also want to be able to identify with its symbols.

On the west wall here we have a symbol. That symbol has in it the coats of arms of England, Scotland, Ireland and France. Can you not identify with that symbol?

**Dr. Leone:** Surely.

**Senator Croll:** Of course he can.

**Dr. Leone:** I said that we are not destroying anything that is part of our cultural heritage. The Senate, and various institutions: we are not attacking those. The symbols exist, as does the flag and the new Constitution. They are all symbols, and form part of our new identity.

**Senator Lang:** Do you not think that the word "Dominion" in this context is also a symbol?

**Dr. Leone:** I just say that the word "Canada" is a more unifying symbol and more appropriate today.

**Senator Lang:** If I may refer to the beginning of your brief, you make the statement:

It is becoming increasingly evident that precious little has been done to enhance a truly Canadian national identity.

Could you amplify on that?

**Dr. Leone:** Yes. It is a fact that today we have to admit that nationalism is lacking in this great nation of ours. Part of our country is trying to separate—east, west, small groups—because there is not a feeling of nationalism. Many people want to feel Canadian rather than to feel Quebecers, Italian-Canadian or British Columbians. It is something that the government should look into, to instill in our young people a true nationalism, a nationalism similar to that which we have

[Traduction]

«... le terme «Fête du Canada», contrairement à celui de «Fête du Dominion», est plus représentatif pour tous les Canadiens.»

Vous insistez sur le mot «tous». J'aimerais m'y attarder. Il ne faut pas ignorer les gens d'origine étrangère qui croient que des noms tels que «Fête de la Confédération» ou «Fête du Dominion» sont valables et devraient être utilisés. Leur point de vue est différent, mais ces gens occupent quand même une place importante au sein de notre société. La question de savoir si leur opinion est importante pourrait faire l'objet d'un débat.

**Dr Leone:** Personnellement, je crois que «Fête du Canada» est une expression acceptable pour les Canadiens d'origine anglaise. Ils n'aiment pas le changement, mais je ne crois pas qu'ils s'opposent au terme «Canada». M<sup>me</sup> Laura Sabia a fait savoir plus tôt aujourd'hui qu'elle était contre l'expression «Fête du Canada» parce qu'elle est d'avis que le mot «Canada» est austère et ne fait pas appel à aucun sentiment. Mais, je pense que l'expression «Fête du Canada» est quand même acceptée par les Anglais.

**Le sénateur Lang:** Madame la Présidente, si je puis me permettre de me référer à l'exposé du témoin, vers la fin il affirme:

«Nos égards et notre fidélité vont d'abord au Canada, dans l'avenir duquel nous croyons, mais nous voulons aussi pouvoir nous identifier à ses symboles.»

Sur le mur ouest de cette salle, nous trouvons un symbole. Il s'agit des armoiries de l'Angleterre, de l'Écosse, de l'Irlande et de la France. Pouvez-vous vous identifier à ce symbole?

**Dr Leone:** Certainement.

**Le sénateur Croll:** Évidemment, il peut le faire!

**Dr Leone:** J'ai déjà dit que nous ne voulions pas détruire une partie de notre héritage culturel. Nous n'attaquons pas le Sénat et les autres institutions de ce pays. Les symboles existent au même titre que le drapeau et la nouvelle Constitution et ils font partie de notre identité.

**Le sénateur Lang:** Dans ce contexte, ne croyez-vous pas que le mot «Dominion» est aussi un symbole?

**Dr Leone:** Je dis simplement que le mot «Canada» est plus un symbole d'unité et qu'il est plus approprié de nos jours.

**Le sénateur Lang:** Si je puis me reporter au début de votre exposé, vous déclarez:

«Il devient de plus en plus évident que l'on a déployé très peu d'efforts afin de mettre en valeur une véritable identité nationale au Canada.»

Pourriez-vous expliquer cette déclaration?

**Dr. Leone:** Bien sûr. Nous devons reconnaître le fait que le nationalisme n'est pas tellement présent dans notre grand pays. Une partie du Canada tente de s'en détacher (l'Est, l'Ouest, de petits groupes), car il n'existe pas de sentiment nationaliste. Beaucoup de gens veulent se sentir Canadiens plutôt que Québécois, Italo-canadiens ou citoyens de la Colombie-Britannique. Le gouvernement devrait penser sérieusement inculquer aux jeunes Canadiens un véritable sentiment national, un



[Text]

seen south of our border, in the United States. Young people in America today feel they are 100 per cent Americans. Unfortunately, this has not happened in this nation of ours yet, but we hope that through organizations like ours and through the various governments, such nationalism will come to be. I think it is important for the growth of every nation.

**Senator Lang:** Perhaps, you should thank me for asking that question. Further on in the next sentence you mention Northrop Frye and a quotation from him. I suppose you know that Northrop Frye is a literary critic, not a historian.

**Dr. Leone:** Yes, but he was referring to a fact.

**Senator Lang:** On page four you say that the choice of the word "Dominion" in the formative stages was actually one of political convenience. I hope that you now realize that Lord Derby was the then Prime Minister of Britain and that he did not favour that as a matter of political convenience. In fact, he once said, "what would we substitute? It couldn't be Chamber of Deputies Federal." He said that the term "Dominion" sounded absurd.

**Dr. Leone:** It may not be convenient. It was said this morning that at the time the word "Dominion" was not completely accepted as part of the title. I agree that it is in the Bible and, I believe that Senator Forsey said this morning that it is a Canadian term originating in Canada. At the time "Dominion" was acceptable because, as I said, other titles, such as "Kingdom of Canada", would be more objectionable to the Americans.

**Senator Lang:** But you will admit that it was a term chosen by Canadians for Canada?

**Dr. Leone:** Yes. I said that at the time the term was acceptable to the people of the land. I also heard this morning that the term "Dominion" was not acceptable. We must remember that the British Empire in the last century was the most powerful nation in the world. So, from that point of view also, the term "Dominion" was acceptable to the people who lived in Canada at the time. So the term served a purpose at that time. Again, I would point out that at the conference of premiers in 1947 and 1949 the term was abandoned because it was felt that there was a connotation of subordination. That was 35 years ago.

With the new nations coming into life all the time, we, too, must admit that the term has certain colonial and subordinate connotations.

**Senator Lang:** May I just ask the witness to turn his mind back to 1867 and consider a hypothetical example in today's context. Assume, for instance, that Lithuania, Estonia and Latvia decided to form a federation. Do you think that Estonia and Lithuania would agree to the name being Latvia?

[Traduction]

nationalisme semblable à celui qui existe aux États-Unis. Aujourd'hui, les jeunes Américains s'identifient entièrement à leur pays. Malheureusement, cela ne s'est pas encore vu chez nous, mais nous espérons que par le biais d'organismes comme le nôtre et grâce aux différents gouvernements qu'un tel sentiment national finira par exister ici aussi. Je crois que c'est important pour la croissance d'une nation.

**Le sénateur Lang:** Vous devriez peut-être me remercier de vous avoir posé cette question. Dans la phrase suivante, vous mentionnez le nom de Northrop Frye et vous citez ses paroles. Je suppose que vous savez que M. Frye est critique littéraire et non historien.

**Dr Leone:** Oui, mais dans cette citation, il faisait allusion à un fait historique.

**Le sénateur Lang:** En page quatre, vous dites qu'au tout début, le terme «Dominion» avait été choisi pour des raisons politiques. J'espère que vous réalisez maintenant que Lord Derby était à ce moment-là premier ministre de la Grande-Bretagne et qu'il n'avait pas choisi ce terme pour des raisons politiques. En fait, il a déjà déclaré: «Pour quoi pourrions-nous le remplacer? Certainement pas par «Chambre des députés fédéraux.» Et il a dit aussi que le terme de «Dominion» était absurde.

**Dr Leone:** C'est possible que ce terme ne convienne pas. On a dit ce matin qu'à cette époque, le terme «Dominion» n'était pas tout à fait accepté comme faisant partie du titre. Je sais que ce terme se trouve dans la Bible et je crois que le sénateur Forsey a mentionné ce matin que ce terme était d'origine canadienne. En fait, à cette époque, on acceptait le mot «Dominion» parce que d'autres titres comme «Royaume du Canada» auraient été désagréables aux Américains.

**Le sénateur Lang:** Vous admettez cependant que ce terme fut choisi par des Canadiens pour le Canada?

**Dr Leone:** Bien sûr. J'ai dit qu'à cette époque, le peuple de ce pays acceptait ce terme, mais ce matin, j'ai également entendu dire qu'il n'était pas acceptable. Il ne faut pas oublier qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, l'Empire britannique était la nation la plus puissante du monde. Ainsi, à cette époque, les habitants de ce pays acceptaient le terme «Dominion». Ce terme était donc pertinent. Je répète une fois de plus que lors de la conférence des premiers ministres, en 1947 et 1949, le terme a été abandonné parce qu'on pensait qu'il avait une connotation de subordination. C'était il y a 35 ans.

Avec la croissance continue de nouveaux pays, nous devons bien admettre nous aussi que ce terme a certaines connotations de subordination et de colonialisme.

**Le sénateur Lang:** Je me permets alors de demander au témoin de revenir à l'année 1867 et de considérer un exemple hypothétique dans le contexte d'aujourd'hui. Supposons par exemple, que la Lithuanie, l'Estonie et la Lettonie décident de former une fédération. Croyez-vous que l'Estonie et la Lithuanie accepteraient que le nom du pays ainsi formé soit «Lettonie?»



[Text]

**Dr. Leone:** I cannot speak for Latvians and Estonians. In terms of compromise, they may find the term acceptable.

**Senator Lang:** The term "Dominion of Canada" was acceptable to New Brunswick and Nova Scotia was it not? Canada represented one province at that time.

**Dr. Leone:** Yes, but we are talking in terms of 1867 when the situation was different from what it is today.

**Senator Lang:** I come to page five of your brief where you said:

—in accordance with the actual social and political realities of Canada today?

What do you mean by "social and political realities of Canada today?"

**Dr. Leone:** The social and political makeup of the country today is different than what it was. At one time the people of Canada were either English or French, and they made up the government which was in close relation with the mother country, England. Today things are different. Today, the people of our cities are entirely different. They are cosmopolitan, pluralistic, multicultural. The social strata is infinitely different from what it was 100 years ago.

**Senator Lang:** Coming from one of the most multicultural cities in Canada, if not the most, may I then ask you, whether, in fact, you reject the doctrine of two founding races?

**Dr. Leone:** No. We say all the time that the value of the founding nations will always be there, because nobody can erase it. It is a part of this nation. The foundation must remain in every structure, and I mean that in a physical as well as a national sense. The two founding nations, French and English, will always be the basis of our culture. However, we must not forget that there are new Canadians who are contributing to the growth of this land. Many of these people, particularly in the past 40 years, have contributed in many ways to make Canada what it is today, a beautiful nation with attractive new cities and a nation with programs that put us in the forefront of the nations of the world. So the founding nations are there to stay, but I hope that we will recognize that the immigrants and the new Canadians have also contributed to make this country as great as it is.

**The Chairman:** If there are no further questions, I thank you, Mr. Leone.

We will now hear from Mrs. Morrison of the National Chapter of the IODE.

**Mrs. Morrison, Chairman of the Special IODE Committee, IODE National Chapter of Canada:** Madam Chairman, honourable senators, ladies and gentlemen, I am Elizabeth Morrison and I represent the National Chapter of IODE, which is also known as the Imperial Order of the Daughters of the Empire. The invitation to appear before this committee is very

[Traduction]

**Dr Leone:** Je regrette, mais je ne peux pas répondre à la place des Latviens et des Estoniens.

**Le sénateur Lang:** Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse acceptaient l'expression «Dominion du Canada», n'est-ce pas? À cette époque, le Canada ne représentait qu'une province.

**Dr Leone:** Oui, mais nous sommes en train de parler de 1867. La situation était alors très différente de celle que l'on connaît aujourd'hui.

**Le sénateur Lang:** J'arrive à la page cinq de votre exposé où vous dites:

—conformément aux réalités sociales et politiques du Canada actuel?

Qu'entendez-vous par «réalités sociales et politiques du Canada actuel?»

**Dr Leone:** La structure politique et sociale du pays aujourd'hui est différente de ce qu'elle était. Il fut un temps où les habitants du Canada étaient soit anglais ou français et avaient constitué un gouvernement qui avait des liens étroits avec le pays mère, l'Angleterre. Aujourd'hui, cela est bien autre. La population du Canada est devenue cosmopolite, pluralistique: multiculturelle. Les stratifications sociales sont extrêmement différentes de ce qu'elles étaient il y a 100 ans.

**Le sénateur Lang:** Venant d'une des villes les plus cosmopolites du Canada (si ce n'est pas la plus cosmopolite), puis-je vous demander si vous rejetez la doctrine des deux races fondatrices?

**Dr Leone:** Non. Nous pensons que le concept de nations fondatrices ne perdra pas de sa force, qu'il continuera à exister, car personne ne peut l'effacer. Il est ancré dans le cœur de cette nation. Il constitue une de ses fondations et celle-ci doit subsister à tous les niveaux, autant au sens matériel qu'au sens national. Les deux nations fondatrices, anglaise et française, formeront toujours la base de notre culture. Toutefois, nous ne devons pas oublier qu'il y a de nouveaux Canadiens qui sont également en train de contribuer à la croissance de ce pays. Un grand nombre d'entre eux ont, particulièrement au cours des quarante dernières années, participé de bien des façons à bâtir ce que le Canada est aujourd'hui, c'est-à-dire une belle nation, avec des villes nouvelles et attirantes, une nation avec des programmes qui nous placent à la tête des autres nations de ce monde. Les nations fondatrices sont certainement là pour rester, mais j'espère que nous reconnaitrons que les immigrants et les nouveaux Canadiens ont aussi contribué à rendre ce pays aussi grand qu'il l'est.

**Le président:** S'il n'y a plus d'autres questions, je vous remercie, monsieur Leone.

Nous entendrons maintenant M<sup>me</sup> Morrison du chapitre national de l'OIFE.

**Mme Morrison, présidente du comité spécial de l'OIFE, chapitre national du Canada de l'OIFE:** Honorables sénateurs, mesdames et messieurs, je suis Elizabeth Morrison et représente le chapitre national de l'OIFE, également connu sous le nom de l'Ordre Impérial des filles de l'Empire. L'invitation à comparaître devant ce comité est hautement appréciée des plus

*[Text]*

much appreciated by more than 15,000 members who make up the national chapter of Canada's IODE. There is no doubt that each member of our 600 primary and junior chapters would welcome such an opportunity to present her views and opinions on the matter that concerns this committee, namely, the passage by the House of Commons of Bill C-201, to amend the Holidays Act to change the name of Canada's birthday, July 1, from Dominion Day to Canada Day. It has been decided, however, that the national chapter would present one brief, and it is my honour to do so at this time.

It is understodd that one of the responsibilities of the Senate is:

—to provide a national forum for the discussion of public issues and the airing of grievances from any part of Canada, and that senate committees are charged with studying, in depth, matters of public concern.

We commend the Senate for carrying out its mandate by declining to concur in the passage of Bill C-201 and, further, for requesting that the government hold public hearings on the private member's bill to amend the Holidays Act.

It has been written that: "Ideally, members of Parliament serve the people with full capacities of mind and energy and passion—sacrificing convenience for public good."

We view with alarm the less-than-ideal conduct of members both present and absent from the House of Commons on the afternoon of July 9, 1982, and the cavalier fashion in which they disposed of Bill C-201; five minutes after it was introduced it was passed without debate or comment. Thus was a tradition of 115 years obliterated.

One is reminded of George Orwell's fictional world of 1984, written in the mid-forties, in which all history, culture and tradition have been completely erased and only a few very old men can remember "how it used to be."

"Shocked" would not be too strong a word to describe our reaction when we learned, through the news media, that our elected representatives in Parliament were not, on the afternoon of July 9, "serving the people with full capacities of mind and energy and passion"; that they had, in fact, abdicated their responsibility entirely. Only a handful was present. Some said, "Not even a quorum!"

In the context of world affairs, murders and assassinations, massacres that stun the mind, escalating unemployment and individual economic concerns, the replacement in our statutes of one word with another seems of infinitesimal importance. It is barely noticed. Who cares? We care and, we submit, we speak for many other caring Canadians.

*[Traduction]*

de 15,000 membres du chapitre national du Canada de l'OIFE. Il ne fait aucun doute que chaque membre de nos 600 chapitres juniors et primaires aurait aimé avoir une telle occasion de présenter ses vues et opinions sur le sujet qui occupe présentement ce comité, c'est-à-dire l'adoption par la Chambre des Communes du Bill C-201 modifiant la Loi établissant des jours fériés, pour changer le nom de la fête nationale du Canada du 1<sup>er</sup> juillet de «Fête du Dominion» à «Fête du Canada». Il a cependant été décidé que le chapitre national présenterait un exposé et c'est ce que j'ai maintenant l'honneur de faire.

Il est admis qu'une des responsabilités du Sénat est de:

—constituer un forum national pour la discussion de problèmes publics et l'expression des doléances provenant de tous les coins du Canada et que les comités du Sénat sont chargés d'étudier en profondeur les problèmes d'intérêt public.

Nous demandons donc au Sénat de remplir son mandat en refusant de participer à l'adoption de Bill C-201 et nous exigeons de plus que le gouvernement tienne des audiences publiques sur le projet de loi des députés modifiant la Loi établissant des jours fériés.

Il a été écrit que: «Idéalement, les membres du Parlement servent le peuple de toutes leurs forces, de toutes leurs capacités intellectuelles et avec passion—en sacrifiant l'agrément au bien général.»

C'est donc avec inquiétude que nous voyons la conduite moins que parfaite des membres de la Chambre des Communes, qui étaient présents, ou absents, l'après-midi du 9 juillet 1982 et la manière cavalière dont ils ont usé pour le Bill C-201; cinq minutes après que celui-ci eût été présenté, il fut adopté sans débat ni commentaires. Et ainsi disparaissait une tradition vieille de 115 ans.

Cela évoque le monde imaginaire du roman «1984» de George Orwell, écrit vers le milieu des années quarante. Dans ce monde, l'histoire, la culture et les traditions ont été entièrement effacées et seulement quelques hommes très vieux se souviennent encore de comment c'était «dans le temps.»

«Choquées» n'est pas un mot assez fort pour décrire notre réaction lorsque nous apprîmes par les médias que nos représentants élus au Parlement n'étaient pas, cet après-midi du 9 juillet en train de «servir le peuple de toutes leurs forces, de toutes leurs capacités intellectuelles et avec passion»; qu'ils avaient en fait abandonné toutes responsabilités, que seulement une poignée d'entre eux étaient présents. Certains affirmèrent que: «Le quorum n'avait même pas été atteint!»

Dans un contexte international de meurtres et d'assassinats, d'assassinats et de massacres étourdissants, de chômage montant en flèche et où tout un chacun est aux prises avec des problèmes économiques, le remplacement d'un mot par un autre dans nos statuts paraît comme une peccadille infinitésimale, on le remarque à peine, qui s'en soucie? Nous nous en soucions et je pense que nous exprimons ce qu'un grand nombre de Canadiens qui se soucient de cette question ressentent.



*[Text]*

Many persons avoid responsibility in civic and social affairs because of fear of becoming involved, or because of indolence or procrastination, or because of lack of interest. This cannot be said of IODE members, many of whom are leaders in their communities.

We who cherish a free and effective government must not become indolent or careless. Thus, we respond to the challenge offered by the press to whom we are indebted for alerting us, the public, to the danger inherent in the action we are discussing today.

Modern government requires that a steady supply of information on public affairs reaches all citizens, not merely an account of what was done but why it was done. As it is not possible or practical for members of government, or for departments to perform this function, we depend upon the news media to keep us informed and aware.

In concluding this preface we urge that this committee of the Senate accept the submission herewith presented, namely, that the name of the first day of July celebrating Canada's birthday be and remain Dominion Day.

We further urge that the Senate return Bill C-201, to amend the Holidays Act, to the House of Commons for renewed consideration. If it is in order, a report from this committee should be made available to the House.

The submission is brief and is:

That both the Senate and House of Commons take the appropriate steps to ensure that the name of Canada's annual celebration of her birthday on the first of July be and remain Dominion Day.

We begin at the beginning, and the birth notice is:

Born: July 1, 1867, Canada; daughter of Great Britain and France. In Ottawa the announcement was greeted by the firing of a 101-gun salute while all the church bells pealed; High Mass was sung in the cathedral at Trois Rivières; in Saint John 21 guns were fired in honour of the event. Most Canadians walked that day under banners inscribed: "Success to the confederacy" or "Bienvenue à la nouvelle puissance".

The BNA Act says, in part:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united into One Dominion—

The act of union proclaims:

It shall be lawful for the Queen, by and with the advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, to declare by Proclamation that on and after a Day therein appointed, not being more than Six Months after the passing of this Act, the Provinces of Canada, Nova Scotia and New Brunswick shall form and be one Dominion under the Name of Canada and on and after that Day,

*[Traduction]*

Bien des gens évitent de prendre des responsabilités civiques et sociales par peur de s'engager, par indolence ou procrastination, ou encore par manque d'intérêt. On ne peut guère accuser les membres de l'OIFE de cela, car un grand nombre d'entre eux jouent un rôle de direction au sein de leur communauté.

Nous, qui chérissons un gouvernement libre et efficace, ne devons devenir ni indolentes ni insouciantes. Nous relevons donc le défi que la presse nous a offert, la presse à qui nous, le public devons d'avoir été alerté du danger inhérent à l'action que nous discutons aujourd'hui.

Il est nécessaire avec les gouvernements modernes qu'un flot continu d'informations sur les affaires publiques atteigne tous les citoyens. Et ces informations ne doivent pas simplement indiquer ce qui a été fait mais en expliquer le pourquoi. Comme il est impossible aux membres du gouvernement ou aux ministères de s'acquitter de cette fonction, nous dépendons des médias pour l'information.

En guise de conclusion à ce préambule, nous exhortons ce comité du Sénat à accepter la requête que nous présentons ici, c'est-à-dire que le nom du premier jour du mois de juillet, au cours duquel on fête l'anniversaire du Canada, soit et demeure «Fête du Dominion».

Nous exhortons également le Sénat à renvoyer le Bill C-201 modifiant la Loi établissant des jours fériés à la Chambre des Communes pour qu'il y soit réexaminé. Si cela est conforme à l'ordre de procédure établi, ce comité devrait préparer un rapport à ce sujet pour la Chambre des Communes.

Notre requête est brève; la voici:

Que le Sénat et la Chambre des Communes prennent les mesures nécessaires pour que le nom de la célébration annuelle de l'anniversaire du Canada le premier juillet soit et demeure «Fête du Dominion».

Nous commençons au commencement et notre extrait de naissance est le suivant:

Né: le 1<sup>er</sup> juillet 1867, Canada; fils de la Grande Bretagne et de la France. À Ottawa, l'annonce de cette naissance fut saluée de salves de canon de calibre 101 tandis que toutes les cloches des églises se mirent à carillonner; la grand-messe fut chantée à la cathédrale de Trois Rivières et à Saint Jean, 21 salves de canons furent tirées en l'honneur de l'événement. La majorité des Canadiens ce jour-là défilèrent sous des banderoles portant l'inscription: «Success to the Confederacy» ou «Bienvenue à la nouvelle puissance».

L'AAMN dit à un endroit:

Tandis que les Provinces du Canada, la Nouvelle Écosse et le Nouveau Brunswick ont exprimé leur désir d'être unies fédéralement en un Dominion—

L'acte d'union proclame:

Il sera considéré légitime que la Reine, par et avec le conseil du très Honorable Conseil Privé de sa Majesté déclare par proclamation qu'au jour et après le jour choisi, ne devant pas être après plus de six mois de l'adoption de cet Acte, que les Provinces du Canada, la Nouvelle Écosse et le Nouveau Brunswick forment et soient un Dominion sous le nom de Canada et qu'après ce



## [Text]

those three Provinces shall form and be One Dominion under that name accordingly.

Sir John A. Macdonald, as referred to several times here today, writing to Lord Knutsford said:

—the title was changed from Kingdom to Dominion at the instance of Lord Derby who feared the name would wound the sensibilities of the Yankees.

Dominion Day proclamation was fixed as the first day of July by proclamation dated May 22, 1867.

As with all words of importance, the word "Dominion" has many interpretations in all authoritative dictionaries. A few definitions are:

1. The power or right of governing; sovereign authority.
2. Rule; control; influence.
3. Government—a territory constituting a self-governing Commonwealth and being one of a number of such territories united in a community of nations, such as the British Commonwealth.

It is not an Anglo-Saxon word but a word of French origin, now obsolete.

Regarding the private member's bill of May 6, 1980 concerning the replacement of Dominion Day with Canada Day, *Hansard* for the date records, hidden in six or seven pages of filibuster, that:

—this was first proposed in 1946. Since that time it was twice in Committee and last year killed in the House on third reading . . .

The member continued:

—an individual said to me, "why are you talking about making July 1 Canada Day when it already is Canada Day?"—This is an irritation, causing so much difficulty, we want to celebrate our National holiday using the same of our Country as every other country would surely want.

We know of no nation in the world that celebrates a national holiday using the name of the country. I have heard since this brief was written that Australia indeed does have an Australia Day. Do not these examples, however, sound strange to your ear? United States Day; Japan Day; France Day; Canada Day.

All of us in this room have heard the title "Canada Day" from time to time. No doubt its sponsors have hoped that it would become acceptable to the people through repetition on the theory that if one says something often enough it becomes fact.

The word "Canada" itself is a beautiful word retaining the music of its Indian origin; it is a word revered both here at home and around the world. Newcomers flock to the shores of this Canada that we call home, this land of promise, this Dominion of the free, this Canada.

Tradition has been equated with freedom by a famous Canadian author who has written:

## [Traduction]

jour, ces trois provinces forment et soient un Dominion, conformément à cette appellation.

Sir John A. Macdonald, que nous avons mentionné plusieurs fois ici aujourd'hui, écrivait dans une lettre adressée à Lord Knutsford:

—le titre du Royaume a été modifié à celui de Dominion parce que Lord Derby avait peur de blesser la susceptibilité des Yankees.

La proclamation du 22 mai 1867 avait fixé la fête du Dominion à la première journée du mois de juillet.

Comme tous les mots importants, le terme «Dominion» a plusieurs acceptions dans les dictionnaires reconnus. En voici quelques-unes:

1. le pouvoir ou le droit de gouverner; l'autorité souveraine.
2. le pouvoir; le contrôle; l'influence.
3. le gouvernement; un État autonome qui fait partie d'un ensemble de nations tel que l'Union britannique.

«Dominion», un mot maintenant désuet, n'est pas d'origine anglo-saxonne mais française.

Quant à la proposition de loi du 6 mai 1980 concernant le remplacement de fête du Dominion par fête du Canada, le *Hansard* enregistre pour cette journée, parmi six ou sept pages d'obstructionnisme, que:

Cette proposition apparaissait pour la première fois en 1964. Depuis, elle a été présentée deux fois au Comité et elle fut rejetée l'année dernière lors de la troisième lecture en Chambre.

Le membre poursuit:

quelqu'un me demandait: «Pourquoi parlez-vous de faire du 1<sup>er</sup> juillet la fête du Canada lorsque c'est déjà la fête du Canada?» Cette question est vraiment irritante et troublante. Nous voulons célébrer cette fête nationale en utilisant le nom de notre pays tout comme n'importe quel pays aimerait le faire.

Nous ne connaissons aucun pays au monde qui célèbre une fête nationale portant son nom. Toutefois, depuis la rédaction de ce dossier, j'ai entendu dire qu'il y avait en effet la fête de l'Australie. Mais ne croyez-vous pas que la fête des États-Unis, la fête du Japon, la fête de la France et la fête du Canada ont une résonance étrange?

Nous avons tous ici présents déjà entendu l'expression «fête du Canada» de temps à autre. Ceux qui l'ont inventée avaient sans aucun doute l'esprit qu'elle deviendrait consacré avec l'usage tout comme une chose devient réalité lorsqu'on la répète assez souvent.

Le mot «Canada», renfermant à la fois la beauté et le charme de son origine autochtone, est révérend des Canadiens et à travers le monde. Des nouveaux venus arrivent en grand nombre sur les rivages de ce Canada que nous appelons notre pays, cette terre de promesses, ce dominion de l'homme libre, ce Canada.

La tradition a été associée à la liberté par un célèbre écrivain canadien qui a écrit:

## [Text]

Freedom, like many other things which make life more than existence, is not the product of Canadian geography, but directly the fruit of Canadian history and tradition. If a true Canadian values his freedom as well as his existence he will value the history and traditions of the country as well as its geography.

A valued tradition would be lost with the erasing of the word "Dominion"; history would seem to be rewritten.

During the euphoria of our centennial celebrations—remember Dominion Day of 1967—it seemed that we Canadian had come of age. The awareness and pride of heritage and tradition that was generated in the heady days of 1967 is with us today—with us, the people. We expect it to be present, in equal degree, in the hearts and minds of those whom we elect and appoint to represent us in our nation's capital.

Since the Imperial Conference of 1926, through succeeding conferences, Canada has evolved into a self-governing nation. The Statute of Westminster in 1931 guaranteed the dominion complete self-government and, at the same time, outlawed the word "colony". The Constitution Act of 1982 surely signals maturity.

Eugene Forsey, a recently retired member of the Senate, and an acknowledged authority on constitutional matters, has the last word. He writes:

The Constitution Act of 1867 (formerly BNA Act 1867, and still, by virtue of Section 52 of the Constitution Act of 1982, part of the Constitution of Canada) says twice, in section 3,—Canada is to "form and be one Dominion"; moreover, that section has just been entrenched by the Constitution Act, 1982, section 38(1). It cannot be changed except with the consent of the Legislatures of seven provinces with at least half the population of the ten.

But not quite the last word: tradition decrees that the woman has the last word. Women of the IODE across this great land, from sea to sea and from the Arctic to the 49th parallel, are confident that, in the year 2082, when someone asks: "What does the 'Glorious First' stand for?" The answer will be: "Why, Dominion Day, of course."

**Senator Bird:** Madam Chairman, perhaps it would be important to explain to the witness from the Imperial Order of Daughters of the Empire that the Senate passes judgment on the merits of the legislation brought to it, not on how the legislation is passed. If anyone from the other place had the effrontery to tell us how to pass our legislation, we would be insulted.

Therefore, since we are asked to look at the merits, I think your first point was made because of a misunderstanding of parliamentary procedure, which is based on a long historical tradition, of course.

I am rather hesitant to correct you, but in 1867 we did not get complete self-government. We got a fair degree of self-gov-

## [Traduction]

La liberté, comme bien d'autres choses rendant la vie plus que l'existence, n'est pas le fruit de la géographie canadienne mais celui de l'histoire et de la tradition du Canada. Si un véritable Canadien tient à sa liberté autant qu'à son existence, il estimera l'histoire et les traditions du pays aussi bien que sa géographie.

Si le terme «Dominion» venait à disparaître, une précieuse tradition serait anéantie et l'histoire semblerait avoir été réécrite.

Tandis qu'ils célébraient avec exaltation leur centième anniversaire—souvenez-vous de la fête du dominion de 1967—les Canadiens semblaient avoir atteint leur majorité. La prise de conscience et la fierté manifestées envers notre patrimoine et notre histoire pendant ces jours enivrants de 1967 demeurent aujourd'hui avec nous, au sein du peuple. Nous nous attendons à ce qu'il y ait la même intensité de conscience et de fierté dans le cœur et l'esprit de ceux que nous avons élus nos porte-parole au parlement.

A partir de la Conférence impériale de 1926, en passant par les conférences qui ont suivi, le Canada a évolué vers l'autonomie. La Loi de Westminster, adoptée en 1931, garantissait l'entière autonomie du dominion et abolissait en même temps l'usage de terme «colonie». La Constitution de 1982 représente notre maturité.

Eugène Forsey, un membre du Sénat récemment retraité et un expert en matière de droit constitutionnel, a le dernier mot. Il écrit:

La Constitution de 1867 (anciennement l'AANB de 1867, qui fait encore partie de la Constitution du Canada en vertu de l'Article 52 de la Constitution de 1982) mentionne deux fois à l'article 3 que le Canada doit «former et être un dominion». Ajoutons que cet article vient tout juste d'être incorporé dans la Constitution de 1982 à l'article 38(1). Ce dernier ne peut être modifié sans le consentement de sept provinces représentant au moins 50 pour cent de toute la population canadienne.

Mais M. Forsey n'a pas tout à fait le dernier mot puisque la tradition veut que la femme l'ait. Les femmes de l'IODE, d'un océan à l'autre et de l'Arctique à la 49<sup>e</sup> parallèle, sont persuadées qu'en l'an 2082 lorsque quelqu'un posera la question: «Qui a-t-il d'important le 1<sup>er</sup> juillet?» la réponse sera: «Pour-quoi? La fête du Dominion, bien entendu!»

**Le sénateur Bird:** Madame la Présidente, il est peut-être important d'expliquer à la représentante du Imperial Order of Daughters of the Empire que le Sénat rend jugement sur la qualité d'un projet de loi et non sur comment il est adopté. Si quelqu'un avait le front de nous dire comment adopter nos lois, nous serions insultés.

Par conséquent, puisque l'on nous demande de juger la qualité, je crois que votre première remarque a fait preuve d'une mauvaise interprétation de la procédure parlementaire; celle-ci étant basée sur une longue tradition historique, bien entendu.

J'insiste donc pour vous corriger en disant qu'en 1867 nous ne sommes pas devenus entièrement autonomes. Nous l'étions



[Text]

ernment, which was fine for those four provinces, but our foreign policy was laid down in Westminster, our defence was taken care of by Great Britain and we could not change our Constitution without an Act of the Parliament of Westminster.

Therefore, this would seem a rather reasonable year, when we now have what would seem to me to be a truly independent position within the Commonwealth, in which to call our national day by a name that has very special meaning.

I wonder if you couldn't agree to see this as an evolution of our country. The reason the Americans don't talk about "United States Day" is that they had to fight a long and bitter war to obtain their "Independence Day." We have not grown in that way as a country. Canada has grown by evolution. Therefore, we adopt our customs and traditions to fit in with the new position that we now, this year, have attained.

I hope that you might agree with me.

**Mrs. Morrison:** Thank you, senator. I regret that I cannot, for the reasons I have stated.

**Some Hon. Senators:** Hear, hear.

**Senator Smith:** I wonder if I might ask Mrs. Morrison a question which will take a word or two of explanation. We are now engaged in the discussion of a confrontation based on the use of two words, one being "Dominion" and the other being "Canada."

I heard a suggestion this morning that perhaps a compromise word would be neither of those but "Confederation," and the day might be called "Confederation Day."

Would the witness, or rather the organization which she represents, if she cares to speak for it, find a change to "Confederation Day" objectionable?

**Mrs. Morrison:** Thank you very much, senator. Although I have been speaking on behalf of all the members, my own personal opinion would be that I would not find objection to the name "Confederation Day." However, we maintain that "Dominion Day" is a tradition and we see no reason for changing it.

However, I would not find that compromise unacceptable.

**Senator Smith:** May I ask one further question, then? Somewhat along the same line, would there likely be an objection from your point of view, or from that of your organization, to the legalization of alternative terms such as "Canada Day" and "Dominion Day" both being declared to be legal names having the same significance and being interchangeable?

**Mrs. Morrison:** Senator Smith, I don't suppose there would be any objection to that. I suppose it seems typically Canadian, too. We do seem to be a nation ready to compromise, and that would be a compromise solution. If it was felt generally that it would make all Canadians happy, if it would help to unify the country, I am sure we would have no objection.

[Traduction]

amplement pour satisfaire les quatre provinces mais notre politique extérieure était dictée à Westminster, notre défense était assurée par la Grande-Bretagne et nous ne pouvions pas modifier notre Constitution sans une loi du Parlement de Westminster.

Cette année semble donc convenable, maintenant que nous avons une position véritablement indépendante au sein de l'Union britannique, pour nommer notre fête nationale avec un nom qui a une signification tout à fait spéciale.

Je me demande si vous ne pourriez pas être d'accord pour voir ceci comme une évolution de notre pays. La raison pour laquelle les Américains ne parlent pas d'une «fête des États-Unis» est qu'ils ont dû se débattre trop longtemps pour obtenir leur «fête de l'Indépendance». Le Canada n'a pas vécu la même situation; il a évolué. Par conséquent, nous adaptons nos coutumes et nos traditions pour qu'elles s'harmonisent avec la nouvelle position que nous avons obtenue cette année.

J'espère que vous serez d'accord avec moi.

**Mme Morrison:** Merci, monsieur le Sénateur. Je regrette de ne pas pouvoir être d'accord avec vous pour les raisons que j'ai mentionnées.

**Des voix:** Question.

**Le sénateur Smith:** Puis-je me permettre de poser une question à madame Morrison qui ne prendra qu'un ou deux mots d'explication? Nous sommes actuellement en débat sur l'usage de deux termes, l'un étant «Dominion»; l'autre, «Canada».

J'ai entendu dire ce matin que ni l'un ni l'autre ne feraient mieux l'objet d'un compromis que celui de «Confédération» et que la fête pourrait s'appeler «fête de la Confédération».

Est-ce que la représentante, ou plutôt l'organisation qu'elle représente si elle à l'intention de parler au nom des membres, verrait une objection à l'appellation «fête de la Confédération»?

**Mme Morrison:** Merci, monsieur le Sénateur. Bien que j'aie parlé au nom de tous les membres, je ne vois pas personnellement d'objection au nom de «fête de la Confédération». Cependant, nous considérons que le nom de «fête du Dominion» fait partie d'une tradition et nous ne voyons pas l'utilité de le changer.

Toutefois, je ne trouve pas ce compromis acceptable.

**Le sénateur Smith:** Puis-je alors vous poser une autre question? Dans le même ordre d'idées, y aurait-il une objection à votre avis, ou à celle de votre organisation, à ce que les deux noms «fête du Dominion» et «fête du Canada» soient légalisés et déclarés comme ayant la même signification et étant interchangeables?

**Mme Morrison:** Monsieur Smith, je suppose qu'il n'y aurait pas d'objection à ce compromis. J'imagine également que ce serait typiquement canadien de ne pas s'objecter, puisque nous semblons être une nation prête à faire des compromis. Je suis certaine que nous n'aurions aucune objection si cette solution pouvait rendre tous les Canadiens heureux et aider l'unification du pays.



[Text]

However, I submit with respect that it would not help to unify the country. I believe that Canadians obtain their identity as Canadians only through living in the country through their lifetime, being educated in our schools in Canadian history and traditions, and growing up as Canadian citizens. Therein lies their Canadian identity.

However, compromise is always possible. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** If there are no other questions, thank you very much, Mrs. Morrison.

We will now hear from Mr. Gamble of the Baptist Joint Committee on Public Life in Canada. Mr. Gamble.

**Mr. Alvan Gamble, Baptist Joint Committee on Public Life in Canada:** Madam President and honourable senators, at the risk of having our understanding of the parliamentary process being corrected by Senator Bird, we feel it must be stated that we think this hearing is another demonstration to our nation of the wisdom of Canada's founding fathers when they provided a second chamber of Parliament to consider legislation passed by the other chamber as a necessary prelude to an enactment into law.

**Senator Flynn:** We would certainly agree with you there.

**Senator Frith:** You are off to a good start.

**Mr. Gamble:** It is firmly established that such second consideration is essential to the process of sound legislation, when the rules of procedure in the other chamber allow a bill of great national significance to be passed in five minutes by 12 members late on a Friday afternoon and be considered perfectly legal. That those dozen members represented all parties only emphasizes that we cannot afford to be without our second chamber.

This episode warrants that it is possible that a measure of great significance to human liberties could be similarly passed with superficial consideration and, without the requirement of a second chamber's consideration, become law. So we are grateful to the wisdom that created a Senate for Canada.

I should admit that Baptists are a highly individualistic lot of Christians, vigorously taking issue with each other on details of congregational methods. On most matters, then, it is possible to assert that a position is only a Baptist point of view. Yet there is one position that can be asserted as common to all, and that is insistence on the absolute sovereignty of God in all human affairs.

It is from this assertion that three major Baptist streams have developed a fraternal association to address public issues that impinge on biblical principles, and to place on the public record opinions held thereon by very many Baptists.

The majority on this committee are ordained ministers. I am afraid I have only a simple business marketing background with a period of federal public service finally thrown in before I was put on the shelf. However, perhaps because it takes

[Traduction]

Toutefois, je pense vraiment que ce compromis n'aiderait pas l'unification du pays. Je crois que les Canadiens forment leur identité en tant que Canadiens en vivant toute leur vie au Canada, en s'instruisant dans nos écoles avec l'histoire et les traditions canadiennes et en grandissant comme des citoyens canadiens. Voilà en quoi consiste leur identité canadienne.

Précisons que l'éventualité d'un compromis peut toujours être envisagée. Merci, Madame la Présidente.

**La présidente:** Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie beaucoup Madame Morrison.

Nous allons maintenant écouter M. Gamble du Baptist Joint Committee on Public Life in Canada. M. Gamble.

**M. Alvan Gamble du Baptist Joint Committee on Public Life in Canada:** Madame la présidente et honorables sénateurs, au risque de se faire corriger par M. Bird sur notre façon d'interpréter la procédure parlementaire, nous désirons exprimer ce que nous pensons de cette séance d'audition. Elle est un exemple de plus pour les Canadiens de la sagesse de nos pères fondateurs qui ont vu la nécessité de créer une deuxième chambre au Parlement ayant le rôle d'examiner les projets de loi adoptés par la première avant leur promulgation.

**Le sénateur Flynn:** Nous sommes tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

**Le sénateur Frith:** Vous avez pris un bon départ.

**M. Gamble:** Il est généralement admis que cette deuxième étape est essentielle au processus d'une législation valable, surtout lorsque la procédure de l'autre chambre permet à 12 députés d'adopter un projet de loi ayant une envergure nationale en l'espace de 5 minutes à la fin d'un vendredi après-midi et que celui-ci devienne parfaitement légal. Et que dire de ces 12 députés qui ont représenté toutes les parties? Cela ne fait que prouver que nous ne pouvons pas nous passer de l'existence d'une deuxième chambre.

Cet épisode montre bien que, s'il n'existait pas l'obligation d'un examen en deuxième chambre, n'importe quel projet de loi de grande importance pour les droits de la personne adopté à la légère pourrait devenir, en effet, légal. Nous pouvons remercier ceux qui ont eu la sagesse de créer un Sénat au Canada.

Je dois admettre que les baptistes sont des chrétiens très individualistes qui aiment contester entre eux des points concernant les méthodes de la congrégation. On peut affirmer que la plupart du temps l'unique point de vue est celui d'un baptiste. Mais tous sont d'accord pour dire que Dieu est le souverain absolu de tout ce qui représente l'humanité.

En raison de cette attitude, trois importantes branches du baptisme ont créé une association fraternelle pour pouvoir discuter des sujets d'intérêt public sur les principes bibliques et pour faire connaître au public les opinions de la grande majorité des baptistes sur ces sujets.

La plupart des membres du comité sont des prêtres ordonnés. En ce qui me concerne, j'ai une formation en commercialisation et j'ai été fonctionnaire pendant un certain temps avant d'avoir été rangé sur une étagère. Cependant, peut-être parce

## [Text]

nothing from hard-pressed church budgets to have me here, I was authorized to be spokesman for the committee.

For the sake of brevity and because by coincidence Senator Forsey has already, I have been told, drawn attention to the spiritual origin of the uniquely Canadian term "dominion", showing it has nothing to do with colonialism, I will condense this oral submission with the confidence that you have taken note of what has been submitted.

Any nation holds the affectionate loyalty of its citizens only when the population as a whole perceives of it as being more than a political enclave. There has to be a transcendental quality to its purpose, something holding a special appeal to the human spirit, the kind of belief that causes an instinctive willingness to forgo creature comforts and material standards of living, even sacrifice of life itself, as an expression of love for a homeland of which one is a part.

Those of us who lived through World War II know that love of one's land does rise above even political systems when there is a passion for what it represents in the people's destiny.

This instinct was clearly evident in the intent of our founding fathers. They were contemporary with hard evidence that the concept of republicanism, as it had been developed then, had proven inadequate to ensure full human dignity among all inhabitants of the land to our south. It was the condition that had only been partially resolved by a horrendous blood-letting between brethren.

The dignity to which we all aspire as our right has its bedrock in the biblical assertion that man is much more than animal life only by reason of being created in the image of eternal God. New Brunswick's Father of Confederation, Leonard Tilley, saw that dedication of the land as a dominion of the almighty creator would guarantee the spiritual purpose of the new nation. The word was adopted as a title for spiritual, not political, reasons.

Admittedly, there was some carelessness about the spiritual connotation that permitted it to be degraded to a political title later through allowing the prefix "British" to be attached to the word in certain areas. But such was not the founding intent. That intent still is engrave in the stonework over the east arch of the Peace Tower so the rays of the rising sun daily illuminate "He"—that is God "shall have dominion also from sea unto sea."

In our humble opinion the most important commitment of this nation and its national purpose is the preservation and enhancement of human dignity. This is assured only when the reality of the present and pervasive divine creator is recognized and, with that, man as an emanation thereof. It is essential, therefore, we feel, that we preserve that symbolism in our national structure.

We trust then that this honourable body will refer the hastily-passed and superficially-considered bill back to the other chamber for reconsideration and perhaps with the recommendation that some education be undertaken about the

## [Traduction]

que cela n'exigeait aucun déboursement des budgets déjà très restreints de l'Église, j'ai été autorisé à être le porte-parole du comité.

Afin d'être bref et parce qu'on m'a dit que M. Forsey avait déjà attiré l'attention sur l'origine spirituelle du terme canadien «Dominion» en montrant qu'il n'y a aucune raison de l'associer au colonialisme, je vais raccourcir cette soumission orale en espérant que vous aurez pris note de ce qui a été soumis.

Une ration inspire la loyauté de tous ses citoyens seulement lorsque ceux-ci la perçoivent comme étant plus qu'une enclave politique. Il doit y avoir une raison essentielle pour son existence, quelque chose qui soit d'un intérêt spécial pour l'esprit humain, le genre de croyance qui incite le désir instinctif de renoncer au confort et aux biens matériels, voir même à sacrifier sa vie, pour exprimer l'amour porté envers sa patrie.

Ceux qui ont vécu la deuxième guerre mondiale savent que l'amour éprouvé pour ce que représente la patrie dans la destinée de l'homme a plus d'importance que les systèmes politiques.

Cet amour faisait évidemment partie des intentions de nos pères fondateurs. Ils avaient l'esprit contemporain et ils étaient convaincus que le républicanisme, tel qu'il existait en ce temps, ne pouvait pas assurer la dignité de tous les habitants du territoire. Cette question n'avait été résolue que partiellement par une horrible bataille entre confrères.

La dignité que nous aspirons tous être notre droit vient de l'assertion biblique que l'homme est supérieur à l'animal pour la seule raison qu'il a été créé à l'image de Dieu. Le père de la Confédération du Nouveau-Brunswick, Léonard Tilley, avait vu la consécration du territoire à un dominion du Créateur tout-puissant comme une garantie pour le but spirituel de la nouvelle nation. Le mot «Dominion» fut adopté pour des raisons spirituelles et non politiques.

Il faut reconnaître qu'il y a eu de la négligence face à la connotation spirituelle du terme. On a permis que «Dominion» soit réduit à un titre politique en apposant à certains endroits l'adjectif «britannique». Ceci ne représente pourtant pas l'intention première de nos pères, qui avait dédié à Dieu l'inscription «IL aura également un dominion d'un océan à l'autre» encore gravée dans la pierre au-dessus de l'arche de la Tour de la Paix pour que les rayons du soleil levant l'illuminent à tous les jours.

A notre humble avis, le plus important engagement de notre nation est de préserver et d'accroître la dignité de l'homme. Mais on y arrivera que lorsqu'on aura reconnu l'existence du Créateur tout-puissant et que l'homme est sa création. Nous pensons qu'il est essentiel de préserver le symbolisme dans notre structure politique.

Nous avons confiance que les honorables sénateurs renverront ce projet de loi adopté à la légère à l'autre chambre pour une remise en question et qu'ils recommanderont peut-être d'entreprendre une étude sur la détérioration spirituelle au



[Text]

spiritual undergirding of Canada with its significance in the sovereignty of God as an anchor of our freedom and protection of our lives from violation of human rights. Any written constitution, as we know and have seen from time to time, can be suspended unless it has its anchor firmly placed in the authority of the eternal God. So, we plead, let us not lightly degrade the assertion of his dominion over us.

It is our contention that the governmental machinery that is democratic—presidential or monarchist—can direct the affairs of the transcendental divine Dominion of Canada.

**The Chairman:** Honourable senators, are there any questions or comments?

**Senator Donahoe:** Madam Chairman, I do not wish to make any direct comment on what Mr. Gamble has said. In large measure I sympathize and agree in full with the arguments that he has presented, but the hour is growing late and for personal reasons over which I have no control, but I assure you that they are serious, I do not expect to be able to attend further sessions of this committee. Therefore, at this stage I want to address myself to the issues involved but I want to say something about other matters first.

I want to say to you, Madam Chairman, that there is probably no one in this hall who is better qualified than you are to preside. There is certainly no one in the hall who has done more by way of preparation for this meeting here this afternoon than yourself. On the other hand, I must say that I was the vice-chairman of this committee and I regarded the events that happened, although I sat silently by and saw them go past me, as a direct affront to me. I do not know whether the committee realized what it was doing, but it was, in effect, saying, "We have lost or are about to lose our chairman but you, as vice-chairman, are not adequate to preside at the functions and deliberations of the committee," because—I suspect, and suggest—it was feared in some quarters that I might—having expressed my opinions on this bill very strongly in the chamber—in some way use my position as chairman to affect the decisions of this committee.

I consider that that was not correct. Had I been chairman I would have presided without any question, and I just end by saying that I doubt very much whether there is any precedent for the rapid and immediate election of a new chairman in the dying days of a session of the legislature—a session of the Senate—in order to replace another person in the Chair and to rid yourself of the obligation of allowing the vice-chairman to preside. That is a personal view and I had to express it. I do not know whether anybody here agrees with me or not, and what is more I do not care. All I know is that nobody expressed it at the time, but I am expressing it now because I want every member of this committee to know precisely how I feel about the action that was taken. Not one person said in the meeting "We do not require a new chairman. We should let the vice-chairman preside." I would only like to say to the committee that they made a great mistake. They might have pleased me immensely by saying that, and I would have had to say, "I accept the compliment but I tell you for reasons peculiar to myself I am unable to be present. I cannot devote

[Traduction]

Canada et de son résultat face à la souveraineté de Dieu; le pilier de notre liberté et le protecteur de nos vies contre la violation des droits de la personne. Toute constitution écrite, comme nous avons déjà pu le constater de temps à autre, n'est respectée que si elle est fermement établie en fonction de l'autorité de Dieu. Nous vous prions donc de ne pas laisser l'assertion que son dominion règne sur nous se détériorer.

Nous soutenons que l'organisation politique, à caractère démocratique, présidentiel ou monarchiste, peut diriger le Dominion spirituellement divin du Canada.

**La présidente:** Honorables sénateurs, avez-vous des questions à poser ou des remarques à faire?

**Le sénateur Donahoe:** Madame la Présidente, je ne désire pas faire une remarque directement sur ce que M. Gamble nous a dit. Dans une large mesure, je suis pleinement d'accord avec les arguments qu'il a présentés. Mais le temps passe et pour des raisons personnelles que je ne peux contrôler, et je vous assure qu'elles sont sérieuses, je ne crois pas être capable d'assister aux autres séances de ce comité. Toutefois, avant de prendre la parole sur les questions discutées jusqu'à présent, je désire exprimer mon opinion sur d'autres sujets.

Madame la Présidente, je pense qu'il n'y a personne ici plus compétente que vous pour présider. Il n'y a certainement personne qui ait travaillé autant que vous pour préparer la réunion d'aujourd'hui. Mais je dois dire que j'étais vice-président de ce comité et que j'ai considéré les événements qui se sont déroulés, même si je suis resté assis en silence pendant ce temps, comme une offense. Je ne sais pas si le comité s'est rendu compte de ce qu'il faisait, mais il se trouvait à dire: «Nous avons perdu ou nous sommes en train de perdre notre présidente mais vous, à titre de vice-président, vous n'êtes pas compétent pour présider les fonctions et les délibérations de ce comité». Je suppose et suggère que c'était parce que certaines personnes avaient peur, qu'après avoir exprimé avec vigueur mes opinions sur ce projet de loi en chambre, que je puisse utiliser la position de président pour affecter les décisions du comité.

Cette façon de penser est incorrecte. Si j'avais été le président, j'aurais présidé sans poser de question. Je désire terminer en disant que je ne crois pas qu'il y ait eu de précédent sur l'élection rapide et immédiate d'un nouveau président pendant les derniers jours d'une session du Sénat en vue de désigner une autre personne et de ne plus être obligé de prendre le vice-président pour présider. Ceci est une opinion personnelle que je devais exprimer. Je ne sais pas si quelqu'un est d'accord ou non avec moi ici, même si à vrai dire cela ne m'intéresse pas, mais tout ce que je sais c'est que personne n'a osé l'exprimer à ce moment-là. J'ai dit ce que je pensais parce que je veux que tous les membres de ce comité sachent précisément la façon dont je conçois l'action qui a été entreprise. Personne n'a dit à la réunion: «Nous ne voulons pas un nouveau président. Nous devrions laisser le vice-président présider.» Je voudrais dire aux membres du comité qu'ils ont fait une grande erreur. Ils auraient pu me faire énormément plaisir en prononçant ces mots et j'aurais pu leur répondre: «J'accepte le compliment mais, pour des raisons particulières, je ne peux pas



*[Text]*

the time required to the task and, therefore, I cannot accept.”  
So much for that.

There are one or two things I want to say and I will say them very briefly. Firstly, what we are discussing here today is not the name of a nation. We are discussing the name of a day, the name of a day on which we celebrated a nation, and we are discussing a name which has been used since we have been a nation. I do not care what anybody—Senator Bird or anybody else—says about the kind of nation that we became in 1867, but we became a nation in 1867. We ceased to be a colony and we became a dominion. I do not care what the reasons were for which it was chosen. It was apt. As Mr. Gamble and others have said, it was biblical in its source and it may have been taken as a synonym for “kingdom.” I repeat that I do not care about the reasons why the name was given to us. That is the name which was put in our Constitution; that is the name which is still in our Constitution; that is the name which has endeared itself to hundreds of thousands of Canadians.

I do not want to take too much time, but I do want to say that there are 34 pages of names of people who saw fit to write to this committee and express their opinions on the matter on which we are deliberating. We are told that something in the order of 95 per cent of those people are in favour of the retention of the name which we have always had. I want to say to the members of this committee that I circulated to the editor of every journal in Canada a notice that this committee would sit and that there would be an opportunity for written submissions to be presented. Among those 28 journals, eight were located in the province of Quebec. I did not specify that people should write if they were in favour of the retention of the name “Dominion Day.” I said that I was for it but emphasized that, whatever their opinions, they should be brought forward. Honourable senators have seen the result. In my opinion, these letters represent only the tip of the iceberg. Senator Bell can tell honourable senators that she has received hundreds of letters; Senator Lang has received scores. I have a complete file of letters myself. I do not bring them forward or ask that they be added to the list because I think there may be duplications, in that people who wrote to the committee also wrote me to say that they had done so.

I will say this about all of these letters which are in support of the retention of the name “Dominion Day.” The people who wrote them were motivated—deeply and seriously—by their feelings of reverence and sentiment for the name. All of those people had varying reasons for writing, and I do not propose to take the time of the committee by going into those reasons further, but we have not even seen the letters. I object to the way that the committee has handled this whole matter. We say that we are a democratic country, yet we have done everything in our power to curb the airing of the views of the ordinary Canadian as we consider this bill. We have not heard from individuals; we have heard only from certain organizations. We have allotted only a limited amount of time to these hearings; we say that we haven’t the time to fully consider all of the arguments that could be made. In my opinion, for these

*[Traduction]*

être présent et dévouer le temps nécessaire pour accomplir cette tâche.» Tant pis!

Il y a encore une ou deux choses que je veux dire très brièvement. Premièrement, ce dont nous discutons ici aujourd’hui n’est pas le nom d’un pays. Nous discutons le nom de la journée où nous célébrons un pays et du nom qui a été utilisé depuis que la nation existe. Je suis peu concerné parce que M. Bird, ou n’importe qui, avance au sujet de quelle sorte de nation nous sommes devenus en 1867. Nous sommes tout simplement devenus une nation. Nous avons cessé d’être une colonie et nous sommes devenus un dominion. Les raisons qui ont joué en faveur du choix de ce nom ne m’intéresse pas. Il était approprié. Comme M. Gamble et d’autres personnes l’ont dit, le nom était biblique à son origine et il a peut-être été employé comme un synonyme de «royaume». Je répète que les raisons du choix de ce nom ne m’intéresse pas. C’est le nom qui a été mis dans notre Constitution; le nom que l’on trouve encore dans notre Constitution; le nom qui s’est fait aimé par des milliers de Canadiens.

Je ne veux pas parler trop longtemps mais je tiens à signaler qu’il y a 34 pages de noms de personnes qui ont pensé que c’était approprié d’écrire au comité leurs opinions sur cette question. On nous dit qu’il y a 95 pour cent d’entre elles qui sont en faveur de garder le nom que nous avons toujours utilisé. J’ai envoyé un avis au rédacteur en chef de tous les journaux au Canada en disant que le comité était prêt à en discuter et qu’il y aurait une période prévue pour la présentation de soumissions écrites. Parmi les 28 journaux, il y en avait huit de la province de Québec. Je n’ai pas spécifié que les gens en faveur de la rétention du nom de «fête du Dominion» devaient écrire. J’ai déclaré que j’étais personnellement en faveur de cette rétention et que, peu importait leurs opinions, les gens devaient nous les communiquer. Les honorables sénateurs ont vu le résultat. À mon avis, ces lettres ne représentent qu’une minime portion de la population. Le sénateur Bell peut vous dire qu’elle a reçu des centaines de lettres; le sénateur Lang, un grand nombre. J’ai moi-même un dossier rempli de lettres. Je ne les ai pas apportées ici et je ne demande pas d’ajouter les noms à la liste parce que je crois qu’il y a peut-être eu des personnes qui ont écrit au comité et qui m’ont écrit pour me le signaler.

À propos des lettres que nous avons reçues pour supporter la rétention le nom de «Fête du Dominion», je dirai que les correspondants étaient motivés—profondément et sérieusement—par leurs sentiments de respect et d’amour pour ce nom. Toutes ces personnes avaient des raisons différentes de nous écrire, et je ne propose pas de prendre le temps du comité pour les nommer, mais nous n’avons même pas vu les lettres. Je ne suis pas d’accord avec la façon dont le comité s’est occupé de toute cette affaire. Nous disons avoir un pays démocratique cependant, lorsque l’on examine ce projet de loi, nous pouvons voir que nous avons tout fait pour restreindre l’étendue des points de vue des Canadiens. Nous avons entendu l’opinion de certains organismes mais pas celle des individus. Nous avons alloué un temps très limité aux séances d’audition; nous nous contentons de dire que nous n’avons pas le temps

*[Text]*

reasons it has been handled in a thoroughly unsatisfactory manner.

I have one further thing to add. I understand the rules of this house. I understand that we are not allowed to take exception to the procedures followed in the House of Commons. Thank God that we have citizens of this country who can stand up and say what they thought about the way the bill was handled in the House of Commons. These people are not senators; they are not restricted. They expressed a point of view that I can assure honourable senators is very prevalent in this country; namely, that what occurred in the House of Commons should not have occurred in a proper democratic country.

Honourable senators, I will conclude by saying this: I am not in favour, necessarily, of the word "Dominion" in every circumstance. It has been argued here that "Dominion" is not the correct way to describe our country, and I take no exception to that statement. In my own province there is an official who has been known since 1867 as the Dominion Fire Commissioner. On the way to this meeting I was informed that a directive has been received from Ottawa to the effect that, in future, the name "Dominion" shall be deleted and that he shall be called the "Fire Commissioner of Canada." I take no exception to that. I do not object to that in the least because I agree that, as a nation, we might not be properly named if we use the word "Dominion". When we speak about a day on which we celebrate our nationhood, however—a holiday which is historical in nature and for which much affection is felt—we have every reason, historical, social and political, to call it "Dominion Day". I say that despite the views of Dr. Leone or anybody else. We have listened to the presentations made by various people today to the effect that they find the name offensive. If I believed the name to be offensive, I would be the first person against it. I do not believe it to be offensive, honourable senators.

Reference has been made to the flag debate. Of that debate, I say that we needed a definite symbol which would represent Canada and which would not offend those citizens residing in any part of the country. Neither the fleur de lis nor the Union Jack is depicted on our flag. We put the maple leaf on it and we said that we are all Canadians. In my opinion, it is not the best flag design in the world. I have said this in the Senate before; I think that there were better designs devised at the time. The purpose of the design, however, was a good one, and the thought behind having a separate flag was also a good one. It is, however, totally irrelevant to what we are discussing here today, because, rightly considered, there should be nothing offensive in the use of the term "Dominion Day." It arose with the full support of the French community and was well in effect before the Arabs or anyone else came to this country.

Honourable senators, I have travelled to Israel. In Israel there was erected a college, wherein a building was built by Canadians for use by the Israelis. The interesting thing about that building is that it is decorated with a leaf that runs from the top storey to the bottom. Honourable senators might be

*[Traduction]*

d'écouter tous les arguments. Je crois que c'est pour ces raisons que cette affaire a été menée de façon totalement insatisfaisante.

Je voudrais ajouter une chose. Je comprends les règles de la Chambre. Je comprends que nous n'avons pas le droit d'enfreindre les procédures de la Chambre des communes. Une chance que nous avons des citoyens dans ce pays qui peuvent se lever et dire ce qu'ils pensent de la façon dont ce projet de loi a été légiféré dans la Chambre des communes. Ces personnes ne sont pas des sénateurs; elles ne sont pas restreintes. Elles expriment une opinion dont je peux vous assurer la très grande popularité à travers le pays; c'est-à-dire que ce qui s'est passé dans la Chambre des communes n'aurait pas dû se passer normalement dans un pays démocratique comme le nôtre.

Honorables sénateurs, je vais terminer en disant ceci: je ne suis pas nécessairement en faveur du terme «Dominion» dans toutes les situations. On a argumenté que «Dominion» n'est pas une expression qui décrit correctement notre pays et je suis d'accord. Dans ma province, il y a un officier connu sous le titre de Commissaire aux incendies du Dominion depuis 1867. J'étais en route pour venir assister à cette réunion lorsqu'on m'a annoncé qu'une directive venant d'Ottawa avait été reçue. Elle indiquait que le mot «Dominion» serait enlevé et qu'à l'avenir on utiliserait le titre de «Commissaire aux incendies du Canada». Je suis d'accord avec cette directive. Je ne m'objecte pas le moins du monde parce que je crois également que notre nation, n'est pas bien représentée par «Dominion». Cependant, lorsque l'on parle d'une journée à laquelle nous célébrons la nation—une fête qui est historique et affectionnée—nous avons toutes les raisons, qu'elles soient historiques, sociales et politiques, pour la nommer «fête du Dominion». Je dis cela en dépit des opinions de M. Leone ou autre personne. Nous avons entendu les arguments de plusieurs personnes aujourd'hui sur l'inconvenance du nom. Si je pensais comme elles, je serais la première personne à le montrer. Toutefois, ce n'est pas le cas, messieurs les honorables sénateurs.

On a mentionné le débat sur le drapeau. Sur ce dernier, je dis que nous avons besoin d'un symbole qui pouvait nous représenter et qui serait approprié pour les Canadiens de toutes les provinces. Ni la fleur de lis ni le Union Jack n'ont été choisis. Nous avons mis la feuille d'érable sur notre drapeau et nous avons déclaré être tous des Canadiens. A mon avis, ce n'est pas le plus beau drapeau au monde; et je l'ai déjà dit au Sénat. Cependant, le but de la conception était bon et l'idée d'avoir notre propre drapeau aussi. Toutefois, ce débat est totalement impertinent au sujet de discussion actuel parce que, à bien y penser, il n'y a rien d'inconvenant à l'usage du nom de «fête du Dominion». Il a été choisi avec le consentement de toute la communauté française bien avant que les Arabes ne décident de venir dans ce pays.

Honorables sénateurs, je suis allé à Israël. Là-bas, un collège a été construit et l'un des édifices a été érigé par des Canadiens pour le compte des Israéliens. La chose assez intéressante à propos de cet édifice, c'est qu'il a été décoré de haut en bas avec une feuille. Messieurs les sénateurs, vous vous



*[Text]*

curious as to what that leaf is. It is not the maple leaf—it is a banana leaf. I do not know why it is there. I do not know who selected it and I do not know what it is doing on a Canadian building. Whoever did select that leaf was not a Canadian—he may or may not have been a new import. I, however, thought it should have been a Canadian maple leaf and it was not.

In summary, I simply want to make my remarks now because my time is short and I will not be able to stay with honourable senators. We have not yet prepared the report for presentation to the Senate, nor have we prepared the recommendation to the Senate, nor have we prepared the recommendation that is to be made. I have no knowledge as to what it may contain. I have no knowledge as to what direction it may give with respect to the proposed third reading of the bill. I do feel, however, that, whatever the recommendation was, it should clearly indicate my position and attitude towards the suggestion that the bill should pass. If the recommendation does not indicate this position in its make-up, then it certainly should do so by an adjunct. I am in thorough sympathy with those people who express the opinion which I am not allowed to express.

To those who say we cannot talk about the House of Commons, I say that, as far as I am concerned, that is a smoke screen. That is a way to tell the people of Canada that they are not to know what is going on in Parliament; that they are to accept what happens with no complaint. As far as I am concerned, honourable senators, this is an entirely different bill from that which should have gone through the normal course. If Parliament as a whole had judiciously looked at this bill—if Dr. Leone, for example, had gone before a committee of Parliament in an endeavour to convince the members of Parliament of the merit of his suggestion and had succeeded in doing so—I might say that I am wrong, that I am in the minority and that therefore I will yield. I do not, however, yield, for the very good and sufficient reason that I believe that any person, for whatever reason—whether he be French-speaking or whether he be a member of one of the multicultural associations which have been represented here—who feels that in the word “Dominion” there is a sense of inferiority, a connotation of colonialism, or a suggestion that, in some way, the word indicates that we have failed to sever our links with the mother country, is mistaken in that belief. I sincerely believe that when we say “dominion” we mean the dominion of the people of Canada. Because I believe that, and because there is nothing objectionable in that, I believe that the name of the holiday, sanctified as it is by 150 years of use, should be retained.

I simply want to conclude by asking that, when the report is made up and if I am unable to have any input into it, these remarks be considered as constituting my contribution to the report. I request that it be reported to the Senate chamber that there were members of this committee, including myself, who did not approve of any suggestion that the bill should be passed into law. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Donahoe, you have my assurance that your words will be remembered and will certainly be

*[Traduction]*

demandez peut-être quelle sorte de feuille c'était. Ce n'est pas une feuille d'érable; c'est une feuille de bananier. Je ne sais pas pourquoi elle est là, qui l'a choisie et pourquoi elle est représentée sur un édifice de conception canadienne. Toutefois, celui qui l'a choisie n'était pas un Canadien; il était peut-être un nouveau venu. Je crois cependant que la feuille d'érable aurait dû être choisie.

En somme, je veux simplement en profiter pour faire mes remarques maintenant qu'il ne me reste plus beaucoup de temps et que je ne pourrai pas rester avec vous. Je n'ai pas commencé à préparer le rapport qui sera présenté au Sénat, ni la recommandation. Je ne sais pas encore quel en sera le contenu, ni la position que j'adopterai au sujet de la troisième lecture du projet de loi. Je crois que, peu importe la recommandation, elle saura indiquer clairement ce que je pense de cette proposition. Si elle n'indique pas la position prise, il y aura certainement une annexe qui le fera. J'admire vraiment ceux qui expriment les opinions que je ne peux pas me permettre d'exprimer.

À ceux qui disent que nous ne pouvons pas parler de la Chambre des Communes, je leur dis qu'à ma connaissance ce n'est qu'une façade. C'est une façon de faire comprendre aux Canadiens qu'ils n'ont pas à savoir ce qui se passe au Parlement; qu'ils doivent se plier aux décisions prises sans se plaindre. Je crois personnellement, messieurs les sénateurs, que ce projet de loi est totalement différent de celui qui aurait dû suivre le cours normal de la procédure. Si le Parlement avait judicieusement examiné ce projet de loi—si M. Leone, par exemple s'était présenté au Parlement dans le but de convaincre les députés du mérite de cette proposition et qu'il avait réussi à le faire—je pourrais dire que je suis dans l'erreur, que je fais partie de la minorité et que je me déclare vaincu. Cependant, je ne le fais pas pour la très bonne et satisfaisante raison que je crois que toute personne, de langue française ou membre d'une association multiculturelle qui a été représentée ici, qui croit que le terme «Dominion» a une connotation d'infériorité, de colonialisme ou autre et qu'il indique que nous n'avons pas su briser les liens avec la mère patrie, est dans l'erreur. Je pense sincèrement que lorsque nous prononçons le terme «Dominion», nous voulons dire le dominion des Canadiens. C'est pourquoi je crois que le nom de cette fête, puisqu'il n'a rien d'inconvenable et qu'il est consacré par 150 ans d'usage, devrait rester le même.

Je désire conclure en mentionnant que si je ne peux pas apporter mon aide à la rédaction du rapport, veuillez considérer ces remarques comme ma contribution. Je demande qu'il soit souligné au Sénat qu'il y avait des membres du comité, y compris moi-même, qui n'ont pas approuvé la proposition d'adopter ce projet de loi. Merci, Madame la présidente.

**La présidente:** M. Donahoe, vous pouvez être assuré que l'on se souviendra de vos paroles et qu'elles seront considérées dans



[Text]

preserved insofar as the making of the report is concerned. We have not made any decision as to what that report will contain, but we will certainly keep your opinions in mind when we prepare that report.

**Senator Frith:** Madam Chairman, it would be useful if we put something on the record concerning the question of the procedure that led to the election of a new chairman. I can only speak for myself—I will let other honourable senators speak for themselves—but I regret that Senator Donahoe interpreted those proceedings as implying some lack of confidence in him. It was, in my view, consistent with the proper procedure to be followed when a chairman of a committee resigns, as distinct from when a chairman of a committee is absent. In my opinion, the proper procedure when a chairman of a committee resigns or is removed is to elect a new chairman. The vice-chairman does not take part in that procedure as a vice-chairman; he takes part in it as a member of the committee. If, however, a chairman is absent temporarily, or even for a matter of a few days, that is when the vice-chairman plays a role. In fact, the principle I was motivated by—it was certainly not any lack of confidence in Senator Donahoe—was that when the chairman resigns or becomes unable to perform his duties, the chair becomes vacant, at which time the committee must proceed to the election of a new chairman. The vice-chairman has no role in that procedure. That was my motivation. There was no feeling of lack of confidence in the impartiality of Senator Donahoe.

**Senator Donahoe:** In deference to what Senator Frith has said, I hasten to say that I prefaced my remarks by talking about the appropriateness of the chairman's appointment. I further said that I could not, in any event, have accepted the appointment. What I am complaining about is not your appointment, madam Chairman, not your acting as chairman, but the indecent haste with which steps were taken to ensure that I was not permitted to be chairman. That is all I have to say.

**Senator Frith:** That is precisely my point.

**Senator Donahoe:** Well, I would listen to what Senator Frith had to say if in reality he was saying "We found ourselves in a position where we could not function. Therefore it was necessary that we proceed to the election of a chairman." The fact is that I was the vice-chairman and the committee could have done everything with me in the chair that it has done today. It did not choose to do so. It chose to say to me "We won't allow you. We will hurry and put Madam Chairman in and see that she presides and that you don't." I am not making any issue of it. I am putting it on the record.

**Senator Frith:** Let us be sure it is on the record that the procedure to which Senator Donahoe objected was the correct procedure in the circumstances in which the committee found itself and had no reference to him or his impartiality in any way.

[Traduction]

la rédaction du rapport. Nous n'avons pas encore décidé quel sera le contenu du rapport, mais nous aurons vos opinions en mémoire lors de la rédaction de celui-ci.

**Le sénateur Frith:** Madame le président, il serait bon que nous fassions consigner quelques explications au compte rendu, au sujet de la procédure suivie pour élire un nouveau président. Je ne puis parler qu'en mon nom—je laisserai les autres honorables sénateurs parler pour eux-mêmes—mais, chose certaine, je trouve regrettable que le sénateur Donahoe ait pensé que notre façon de procéder implique, d'une certaine façon, qu'on ne lui fait pas tout à fait confiance. Il me semble que c'est de cette manière qu'il faut procéder lorsque le président d'un comité démissionne. Ce qui n'est pas la même chose que lorsqu'un président de comité absent, car alors il demeure président, même s'il est absent. À mon avis, lorsque le président d'un comité donne sa démission ou qu'il est démis de ses fonctions, il faut en élire un nouveau. Le vice-président ne participe pas à cette élection en tant que vice-président, mais en sa qualité de membre du comité. Toutefois, si un président est absent temporairement ou pendant quelques jours, le vice-président a un rôle à jouer. En fait, si j'ai agi ainsi, ce n'est sûrement pas parce que je ne fais pas confiance au sénateur Donahoe, mais parce qu'en principe, quand le président donne sa démission ou se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, son poste est vacant et le comité se doit d'élire un nouveau président. Le vice-président n'a aucun rôle à jouer dans cette procédure. C'est pour ces raisons que j'ai agi comme je l'ai fait. Je n'ai aucunement douté de l'impartialité du sénateur Donahoe.

**Le sénateur Donahoe:** A propos de ce que le sénateur Frith vient de dire, je m'empresse de préciser que c'est par des commentaires que la façon dont on a procédé à la nomination du président que j'ai commencé. J'ai de plus ajouté que, de toute façon, je n'aurais pas pu accepter le poste. Je ne trouve rien à redire à votre nomination, Madame le président, ni à ce que vous jouiez le rôle de président suppléant, mais je trouve qu'on s'est empressé, de façon inconvenante, de prendre des mesures pour m'interdire la présidence. C'est tout ce que j'ai à dire.

**Le sénateur Frith:** C'est justement de cela que je parlais.

**Le sénateur Donahoe:** Et bien, j'écouterai le sénateur Frith s'il disait: «Nous nous sommes trouvés dans l'impossibilité de travailler, c'est pourquoi nous avons dû élire un président.» En fait, le comité aurait pu faire tout le travail fait aujourd'hui sous ma présidence, en ma qualité de vice-président. Il ne l'a pas voulu. Il a préféré me dire: «Nous ne vous le permettrons pas. Nous nous empresserons de nommer Madame la présidente pour que ce soit elle qui préside la séance et non vous.» Je n'en fais pas une affaire; je le fais inscrire au compte rendu.

**Le sénateur Frith:** Qu'il y soit bien inscrit aussi que la procédure que nous avons suivi et à laquelle le sénateur Donahoe a trouvé à redire n'en était pas moins la procédure appropriée, compte tenu de la situation où se trouvait le

[Text]

**Senator Donahoe:** You are a great man for precedents. Perhaps if you would be good enough to find me a few precedents, I would feel much easier in my mind than I do at this moment.

**Senator Frith:** If one will do, it is 581 of the Fifth Edition of *Beauchesne*, at page 192.

**Senator Donahoe:** I am talking about precedents of action by a Senate committee.

**Senator Frith:** This was a precedent involving a committee.

**Senator Smith:** Madam Chairman, I had not intended to intervene in this particular discussion, but when Senator Frith asks that it be put on the record that we did what is right, I want it shown on the record also that other senators do not agree with him. Simply because he asserts it, does not necessarily mean that it is right.

**Senator Frith:** I said that. I said that my motivation was based on what I thought was the right procedure. I specifically said I was not speaking for other senators, that if other senators have other motivations, then that is for them to say.

**The Chairman:** Honourable senators, could we revert to the ordinary course of business for a moment? Has anyone any questions to ask Mr. Gamble?

**Senator Bird:** I am not really sure that Mr. Gamble is the person of whom I should ask this question. He mentioned that he thought it was a badly drafted bill, and I think that point came up earlier. I as sponsor of the bill am concerned because the consequential amendments were not mentioned—that is, the need for changes in the Interpretation Act, the Canada Labour Code or the Holidays Act. This is a serious omission. We were assured by the Leader of the Government in the Senate during the earlier debate that this matter would be looked after. I see that the Secretary of State is coming this afternoon. I believe it is most important that you should ascertain, Madam Chairman, whether this bill will indeed be in order, because I think that that will influence the thinking of the committee very seriously. I do not know whether or not the witness was alluding to that or to the fact that he did not like the bill.

**The Chairman:** That does not bear directly on Mr. Gamble's testimony; so if there are no questions of Mr. Gamble, may I thank him for coming here today.

**Mr. Gamble:** It has been a great pleasure. Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have to make a business decision. The Secretary of State will be here shortly and I will speak to him with regard to the point you made, Senator Bird. In the meantime a report has to be prepared at some point either today or tomorrow. If the committee wishes to sit tonight or continue sitting after the Secretary of State has spoken—I am sure he will not take long—we could draft

[Traduction]

Comité, qu'elle n'était dirigée en aucune façon contre lui et n'impliquait pas que l'on mette son impartialité en doute.

**Le sénateur Donahoe:** Vous avez toujours été fort pour trouver des précédents. Peut-être que si vous aviez l'obligeance de bien vouloir m'en citer quelques uns, je me sentirai plus à l'aise.

**Le sénateur Frith:** Je vais vous en trouver un, c'est le commentaire 581 à la page 192 de la 5ème édition de *Beauchesne*.

**Le sénateur Donahoe:** Je veux parler de précédent sur la procédure suivie par un comité du Sénat.

**Le sénateur Frith:** Il s'agit-là d'un précédent concernant un comité.

**Le sénateur Smith:** Madame la présidente, je n'avais pas l'intention d'intervenir dans cette affaire, mais je tiens à ce qu'il soit aussi consigné au compte rendu qu'il y a d'autres sénateurs qui ne partagent pas l'avis du sénateur Frith. Ce n'est pas parce qu'il l'affirme que c'est forcément exact.

**Le sénateur Frith:** Voici ce que j'ai dit. J'ai dit avoir pensé que c'était là la bonne façon de procéder. J'ai bien précisé ne pas parler au nom des autres sénateurs. S'ils ont agi pour d'autres raisons, c'était à eux de le dire.

**La présidente:** Honorables sénateurs, pourrions-nous revenir un instant à l'ordre du jour? Quelqu'un a-t-il des questions à poser à M. Gamble?

**Le sénateur Bird:** Je ne suis pas vraiment certaine que ce soit à M. Gamble qu'il me faille poser cette question. Il a dit trouver que le projet de loi était mal rédigé et je pense que cette question avait déjà été abordée auparavant. Comme parrain du projet de loi, ces commentaires me concernent, puisqu'il n'a pas été question des modifications corrélatives, c'est-à-dire de modifications qu'il faudrait apporter à la loi d'interprétation, au Code canadien du travail ou à la loi établissant des jours fériés. C'est là une omission grave. Le leader du gouvernement au Sénat nous a déjà assuré, au cours des débats précédents, qu'on s'occuperait de cette question. Je vois que le secrétaire d'État doit venir ici, cet après-midi. Je crois qu'il est très important, Madame le président, que vous déterminiez si ce projet de loi sera effectivement considéré recevable, car je pense que cela influencera considérablement le comité. Je ne sais pas si le témoin voulait parler de cela ou s'il voulait seulement dire qu'il n'aimait pas ce projet de loi.

**La présidente:** Cela ne porte pas directement sur le témoignage de M. Gamble, par conséquent, s'il n'y a pas d'autres questions à lui poser, permettez-moi de le remercier de s'être présenté ici aujourd'hui.

**M. Gamble:** Je l'ai fait avec grand plaisir. Merci.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous devons maintenant prendre une décision concernant nos travaux. Le secrétaire d'État arrivera bientôt et je lui parlerai de la question que vous avez soulevée, Sénateur Bird. Entre-temps, il faudrait qu'un rapport soit rédigé, aujourd'hui ou demain. Si le comité veut siéger ce soir ou poursuivre la séance après avoir entendu le secrétaire d'État—je suis sûre qu'il sera bref—nous pour-



[Text]

out the early part of the report. We then might not sit tonight. We have to make a decision now because it will affect the attendance of interpreters. What is the wish of the committee? I am in your hands.

**Senator Frith:** Madam Chairman, it is my view that we should not sit tonight. We will then have a chance to digest the testimony we have heard.

**Senator Flynn:** There is also the ball game!

**Senator Frith:** I recall that you said, Madam Chairman, that the chances are—although it is not certain—that half a day would suffice for dealing with Bill C-127.

**The Chairman:** It is entirely possible.

**Senator Frith:** That would mean that we could be through with the testimony on C-127 tomorrow morning. That would leave us the afternoon of Thursday and the morning of Friday to deal with the two reports. For that reason I suggest that we do not sit tonight.

**Senator Flynn:** When we are through with the witnesses and the minister this afternoon, are we merely going to discuss the report? Is that the understanding?

**The Chairman:** Yes. We are now through with the hearing of testimony, except for hearing from the Secretary of State. I understand that his remarks will be brief. We then have to discuss the content of the report. I agree with Senator Frith that the time we have to spend on Bill C-127 may not be too prolonged. We have the whole of tomorrow to consider Bill C-127 and the two reports. I have told honourable senators that if we could not finish by tomorrow, we would reserve Friday morning. If it is your pleasure, we could now hear from the Secretary of State and, as Senator Frith has said, ponder what we have heard today. We can then think about the type of report we wish to prepare. If I receive some indication from the committee tonight, we can draw up a draft. Perhaps you might wish to discuss it the first thing tomorrow morning. I am at your disposal.

**Senator Asselin:** Before we adjourn this afternoon I would like to have an idea what will be in our report. Perhaps the committee could start on the draft tonight and we could have a final draft tomorrow morning.

**The Chairman:** That is possible. But the immediate question is even if we do that we could sit through. It is only 4:50 and we are doing quite well. We could sit until at least 6:00, at which time I could tell the interpreters that they would not be needed for the evening. Is that agreed?

**Senator Langlois:** I have no objection to sitting on Friday as such, but we have not been advised that that is our intention. I have made other commitments.

**The Chairman:** Senator Langlois, I believe that my original letter indicated that it was a possibility, but, on the other hand,

[Traduction]

rions commencer la rédaction de la première partie du rapport. En procédant ainsi, nous n'aurions peut-être pas à siéger ce soir. Nous devons prendre une décision maintenant, car elle aura une incidence sur la présence des interprètes. Qu'est-ce que le comité préfère? A vous d'en décider.

**Le sénateur Frith:** Madame le président, nous ne devrions pas siéger ce soir, à mon avis. Cela nous donnerait la possibilité de réfléchir sur le témoignage que nous avons entendu.

**Le sénateur Flynn:** Il y a aussi une partie de baseball.

**Le sénateur Frith:** Je me souviens de vous avoir entendu dire, Madame le Président, qu'il y a toutes les chances—bien que ce ne soit pas sûr—qu'on pourrait étudier le projet de loi C-127 en une demi-journée.

**La présidente:** C'est tout à fait possible.

**Le sénateur Frith:** Ce qui veut dire que nous pourrions entendre tous les témoignages sur le projet de loi C-127, demain matin. Cela nous laisserait l'après-midi de jeudi et la matinée de vendredi pour nous occuper des rapports. C'est pourquoi je suggère que nous ne siégions pas ce soir.

**Le sénateur Flynn:** Quand nous aurons fini d'entendre les témoins, cet après-midi, nous ne ferons que discuter du rapport, exception faite de la comparution du ministre. Est-ce là ce qui est entendu?

**La présidente:** Oui. Nous avons terminé la partie formelle de notre démarche, mise à part l'audition du secrétaire d'État. Je crois savoir que ses commentaires ne seront pas longs. Nous devons ensuite discuter de la teneur du rapport. Je pense, tout comme le sénateur Frith, que nous n'aurons peut-être pas à consacrer trop de temps au projet de loi C-127. Nous avons toute la journée de demain pour nous en occuper ainsi que des rapports. J'ai prévenu les honorables sénateurs que si nous ne pouvions pas terminer demain, nous nous réserverions la matinée de vendredi. Si vous le voulez bien, nous pourrions maintenant entendre le secrétaire d'État et, comme le sénateur Frith l'a dit, réfléchir sur ce que nous avons entendu aujourd'hui. Nous pourrions ensuite déterminer quel genre de rapport nous voulons rédiger. Si le comité me donnait quelques indices ce soir, nous pourrions rédiger un premier texte. Vous aimeriez peut-être que ce soit la première question à l'ordre du jour, demain matin. A vous d'en décider.

**Le sénateur Asselin:** Avant de lever la séance de cet après-midi, j'aimerais avoir une idée de la teneur de notre rapport. Le comité pourrait peut-être en commencer la rédaction ce soir et nous pourrions en établir le texte final demain matin.

**La présidente:** C'est possible, mais la question qui se pose pour le moment est de savoir si nous pourrions poursuivre la séance, même dans ce cas. Il n'est que 16 h 50 et nous avançons bien. Nous pourrions siéger au moins jusqu'à 18 heures, je pourrais alors dire aux interprètes que nous n'aurons pas besoin d'eux ce soir. Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Langlois:** Je n'ai pas d'objection comme telle à ce que nous siégions vendredi, mais nous n'avons pas été avisés que c'était là notre intention. J'ai pris d'autres engagements.

**La présidente:** Sénateur Langlois, je crois qu'il était mentionné dans ma première lettre que c'était possible, mais je



[Text]

I can tell you that there seems to be every likelihood that if we work diligently tomorrow we should be finished.

**Senator Langlois:** I would have no objection to sitting tomorrow evening.

**The Chairman:** But for the moment we shall sit until 6:00 or 6:30 and then take the rest of the evening off. Is that agreed?

**Honourable senators:** Agreed.

**Senator Bell:** Madam Chairman, before we hear the Secretary of State, I wonder if I could clarify the situation concerning these polls and numbers which were discussed this morning at various times by various witnesses. As I understand it the correspondence which has come in, mainly from British Columbia,—and for which I feel very much responsible—cannot be used along with this list of 37 pages. I now have an update. I have circulated amongst the members of the committee the sample article which appeared in two west coast papers. May I say that I had nothing to do with these articles. I did not design them or anything. The whole thing was conducted by the newspaper editors. Although some of the signatures were not decipherable, there were included among them the signatures a minister of the Crown of British Columbia, a deputy minister and other people who represent a great many British Columbians.

As I understand Senator Bird's remarks, the Gallup poll was conducted by going from house to house and obtaining opinions. In the case of these two newspaper articles the desire to respond was left to the people. I can assure you that many of the people who responded are responsible, because I recognize their signatures. So, the up-to-date statistics, as of this morning, would give you close to 650 people who wish to retain Dominion Day and 24 who wish to change the name to Canada Day. The main comments by those who wish to retain the name Dominion Day had something to do with retaining our heritage. This leaves us with less than 4 per cent, I believe, who would wish to change the name to Canada Day. I just bring that to your attention before you make up your report.

**Senator Smith:** I am glad, Madam Chairman, the Senator Bell mentioned this, because it seems to me that this morning when we heard the report as to the number of communications that had been received by various people, even those that had signatures which were not legible should have been referred to as having been received. Perhaps they could have been divided as to their legibility so that we would have complete account on the record of the numbers of representations that have been received and accepted by responsible members of the committee as being retained in the proper and reasonable way. I would, therefore, support what I think to be Senator Bell's suggestion, that there should be some reference made to these letters in the official record.

**The Chairman:** There will be, Senator Smith.

**Senator Smith:** That is, on the total numbers.

[Traduction]

puis vous dire, d'autre part, qu'il semble très probable que si nous faisons diligence demain, nous pourrions tout terminer.

**Le sénateur Langlois:** Je n'aurais pas d'objection à ce que nous siégeons demain soir.

**La présidente:** Mais pour le moment, nous allons siéger jusqu'à 18 heures ou 18 h 30 et nous prendrons ensuite congé pour le reste de la soirée. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Bell:** Madame le président, avant d'entendre le secrétaire d'État, je me demande si nous pourrions tirer au clair ces questions de sondages et de nombres que différents témoins ont mentionnés ce matin à quelques occasions. Si j'ai bien compris, le courrier que nous avons reçu, surtout de la Colombie-Britannique—dont je me sens très responsable—ne peut être ajouté à cette liste de 37 pages. J'ai maintenant une mise à jour. J'ai fait distribuer aux membres du comité une copie d'un article qui a paru dans deux journaux de la côte Ouest. Permettez-moi de préciser que je n'ai rien à voir avec ces articles. Je ne les ai ni rédigés, ni fait quoi que ce soit d'autre. Ce sont les directeurs des journaux qui se sont occupés de toute l'affaire. Bien que certaines signatures soient illisibles, on trouve, entre autres, celle d'un ministre de la Couronne de la Colombie-Britannique, celle d'un sous-ministre et celle d'autres personnes représentant un grand nombre d'habitants de la Colombie-Britannique.

Si j'ai bien compris le sénateur Bird, on a fait le sondage Gallup en passant de porte en porte pour demander aux gens de donner leur avis. Dans le cas de ces articles de journaux, les gens qui le désiraient ont fait connaître leur réaction. Je puis vous assurer qu'un grand nombre de ceux qui l'ont fait sont des personnes responsables, car je reconnais leur signature. Ainsi, si on fait ce matin la mise à jour des statistiques, il y a près de 650 personnes qui préfèrent conserver la Fête du Dominion et 24 qui souhaitent qu'on l'appelle désormais la Fête du Canada. Les commentaires formulés par ceux qui veulent garder la fête du Dominion mentionnent surtout la conservation de notre patrimoine. Il n'y aurait donc que 4 p. cent des gens, je crois, qui préfèrent Fête du Canada. Je voulais seulement vous le signaler avant que vous ne commenciez la rédaction de votre rapport.

**Le sénateur Smith:** Je suis heureux, madame le président, que le sénateur Bell ait mentionné ce point, car il me semble que lorsqu'on nous a fait rapport ce matin du courrier qu'avaient reçu différentes personnes, on aurait dû considérer comme reçues les signatures illisibles. Peut-être aurait-on dû les diviser en fonction de leur lisibilité, afin que le compte rendu tienne pleinement compte du nombre de lettres reçues et acceptées par des membres responsables du comité; afin qu'il en soit raisonnablement et équitablement tenu compte. J'appuie donc la suggestion du sénateur Bell qui voudrait, je crois, que ces lettres soient mentionnées d'une façon quelconque dans le compte rendu officiel.

**La présidente:** Elle le seront, sénateur Smith.

**Le sénateur Smith:** C'est-à-dire comme faisant partie des nombres globaux.

[Text]

**The Chairman:** The numbers that Senator Bell has just given us will form part of the proceedings of the day.

I wonder if the Secretary of State would be good enough to join us.

Honourable senators, I would like to take this opportunity to not only welcome the Secretary of State to our committee, but to offer our congratulations on his appointment as Secretary of State. This is your first opportunity to appear before us, and I hope that it will not be the last.

I understand that some members of your staff have been listening to the proceedings today so that you may have some idea of what has transpired so far. Just for your information, shortly before you arrived, Senator Bird raised the question of consequential amendments, which this bill does not deal with. I wonder if you are prepared to speak to that or to give us your assurance that this particular omission from the present bill, if it is past, will be rectified.

**Senator Flynn:** We can do it ourselves.

**The Hon. Serge Joyal, P.C., (Secretary of State):** Madam Chairman and honourable senators, it is a pleasure for me to make my first appearance in my capacity as Secretary of State of Canada before such a prestigious committee of the Senate of Canada. This is my first opportunity to extend my gratitude to those members of the Senate who served with me on the Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. Many prestigious members of that committee are here today, and I want to express my gratitude and indebtedness for their devotion in those crucial hours which marked and will continue to mark the future of our country.

C'est un privilège insigne, honorables sénateurs, de pouvoir répondre à vos attentes et de vous exprimer au nom du gouvernement du Canada son intention de présenter, dès l'ouverture de la prochaine session de la Chambre des communes du Canada, un projet de loi qui compléterait le projet de loi dont vous êtes présentement saisis.

Vous n'ignorez pas que la Chambre des communes du Canada, le 19 juin 1980, a été saisie d'un projet de loi intitulé: Loi modifiant la loi établissant les jours fériés. Ce projet de loi est connu à la Chambre des communes du Canada sous le bill C-37. Ce projet de loi contenait une disposition essentielle que l'on retrouve dans le projet de loi C-201. Il était également suivi des articles 2 à 5 qui modifiaient trois statuts du Canada à savoir: La Loi d'interprétation, la Loi sur les lettres de change et le Code canadien du travail.

C'est donc l'intention ferme du gouvernement du Canada, à la première occasion, de présenter un projet de loi qui viendrait compléter le projet de loi dont vous êtes présentement saisis.

Ceci viendrait donc porter les modifications additionnelles subséquentes qui sont nécessaires pour assurer la continuité de l'interprétation des lois du Canada.

It is my pleasure to inform you that I have taken the liberty today to ask the President of the National Committee for Canada's Birthday, Mr. Ian Morrison, Marie-Josée Drouin,

[Traduction]

**La présidente:** Les nombres que le sénateur Bell vient de citer feront partie du procès verbal d'aujourd'hui.

Je me demande si le secrétaire d'État aurait l'obligeance de se joindre à nous.

Honorables sénateurs, j'aimerais profiter de l'occasion, non seulement pour souhaiter la bienvenue au secrétaire d'État à notre comité, mais pour le féliciter de sa nomination. C'est la première fois que vous comparez devant nous, et j'espère que ce ne sera pas la dernière.

Je crois savoir que certains de vos assistants ont écouté ce que nous avons dit aujourd'hui, afin de vous donner une idée de ce qui s'est passé jusqu'ici. Je vous signale, à titre de renseignement seulement, que juste avant votre arrivée le sénateur Bird a soulevé la question des modifications corrélatives dont il n'est pas fait mention dans ce projet de loi. Je me demande si vous êtes prêt à commenter cette question ou à nous assurer qu'on corrigera cette omission, si le projet de loi est adopté.

**Le sénateur Flynn:** Nous pouvons le faire nous-mêmes.

**L'honorable Serge Joyal (député), secrétaire d'État:** Madame le président et honorables sénateurs, c'est un plaisir pour moi, aujourd'hui, de me présenter, pour la première fois en ma qualité de secrétaire d'État du Canada devant un comité si prestigieux du Sénat du Canada. C'est la première fois que j'ai l'occasion d'exprimer ma gratitude aux sénateurs qui ont siégé en même temps que moi au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Un grand nombre des membres éminents de ce comité sont ici aujourd'hui, et je tiens à leur exprimer ma reconnaissance et ma gratitude pour le dévouement dont ils ont fait preuve au cours de ces heures d'importance cruciale qui marqueront l'avenir de notre pays.

It is a great privilege, honourable senators, to be able to meet your expectations and inform you, on behalf of the government of Canada, that the government intends to introduce, when the next session of the House of Commons of Canada begins, a bill to supplement the bill you are now studying...

You are fully aware that on June 19, 1980, a bill entitled *An Act to amend the Holidays Act* was submitted to the House of Commons. In the House of Commons, this bill is known as Bill C-37. It contained an essential clause also found in Bill C-201. Also, Bill C-37 was followed by clauses two to five which amended three Canadian statutes: the *Interpretation Act*, the *Bills of Exchange Act*, and the *Canada Labour Code*.

The government therefore definitely plans to introduce, at the earliest opportunity, a bill to supplement the bill which you are now studying.

Additional amendments would therefore have to be made in order to ensure continuity in the interpretation of the acts of Canada.

J'ai le plaisir de vous informer que je me suis permis de demander au président du Comité national de la fête du Canada, M. Ian Morrison, à la présidente du comité de la



*[Text]*

the President of the Committee in the Province of Quebec and Mr. George Vandendriessche, the President for the Province of Saskatchewan to accompany me and testify today in the context of the questions raised this morning during the proceedings on the figures of certain polls taken during the last month and years on the opinions of Canadians as to the proper name or title to be given to Canada's birthday or to our country's birthday, not to put any name on it.

Those polls were commissioned not by the Secretary of State, as such, not by my predecessor, of course, but under the responsibility and the initiative of the national committee.

They, to my knowledge, included two polls, one taken in 1980 and one taken in 1982. The reason the questions were asked was to learn from Canadians the best name for Canada's birthday celebration.

I have the figures and the details of the polls, and if you wish, Madam Chairman, I shall circulate them so that the committee may have clearer answers to some of the questions it must consider.

**The Chairman:** It would be easier if you read them into the record, Mr. Minister.

**Hon. Mr. Joyal:** The question was:

In your opinion, what could be the best name for Canada's birthday celebrations?

Here are the responses from each of the two surveys, organized by language of respondent:

	1980 Total %	1982 Total %
<b>English-Speaking Respondents</b>		
Canada Day	40	41
Dominion Day	15	17
Canada's Birthday	8	6
Other responses	9	7
Don't know	28	29
		<u>100</u>
<b>French-Speaking Respondents</b>		
La Fête du Canada	41	44
Confédération	7	5
Jour du Canada	8	5
Autres réponses	11	7
Ne sait pas	33	40
	<u>100</u>	<u>100*</u>
<b>Other Languages</b>		
Canada Day	38	33
Dominion Day	11	10

*[Traduction]*

province de Québec, Marie-José Drouin et au président de la province de Saskatchewan, M. George Vandendriessche de m'accompagner et de témoigner aujourd'hui sur les questions soulevées au cours des travaux de ce matin, relativement aux chiffres de certains sondages qui peuvent avoir été faits au cours du dernier mois et des dernières années, sur l'opinion des Canadiens relativement au nom ou au titre qu'il convient de donner à l'anniversaire du Canada ou à l'anniversaire de notre pays, pour ne pas lui donner de nom.

Ces sondages n'ont pas été commandités par le Secrétariat d'État comme tel, c'est-à-dire mon prédécesseur, bien sûr, mais relevaient de la responsabilité et de l'initiative du Comité national.

Il s'agit, pour autant que je sache, de deux sondages dont l'un a été fait en 1980 et l'autre en 1982. On a posé des questions pour savoir ce que les Canadiens considéraient comme le meilleur nom à donner à la célébration de l'anniversaire du Canada.

J'ai les chiffres et les détails des sondages, et avec votre permission, Madame le président, je vais les faire circuler pour que le comité ait des réponses plus précises sur certaines des questions qu'il doit étudier.

**La présidente:** Il serait plus facile que vous les lisiez pour qu'ils soient inscrits au compte rendu, monsieur le ministre.

**L'honorable M. Joyal:** On posait la question suivante:

Selon vous, quel serait le meilleur nom pour la célébration de la fête du Canada?

Voici les réponses reçues pour chacun des deux sondages, ventilées selon la langue des personnes qui ont répondu.

	1980 Total %	1982 Total %
<b>Anglophones</b>		
Canada Day	40	41
Dominion Day	15	17
Canada's Birthday	8	6
Autres réponses	9	7
Ne sait pas	28	29
		<u>100</u>
<b>Francophones</b>		
La Fête du Canada	41	44
Confédération	7	5
Jour du Canada	8	5
Autres réponses	11	7
Ne sait pas	33	40
	<u>100</u>	<u>100*</u>
<b>Allophones</b>		
La Fête du Canada	38	33
Confédération	11	10



## [Text]

Canada's Birthday	11	12
Other responses	8	12
Don't know	32	32

The questions were identical in both official languages.

You will notice that we have omitted in the calculation of the results those who "don't know" to ensure that there is no repetition of the answers. You have the figures in front of you, so I do not need to read them at this point.

You might also like to know how many citizens were polled. In 1980, there were 1,069 citizens who answered the questions, and in 1982, the figure was 1,039. So, roughly, the poll samples, in terms of volume, are about the same.

If there are questions, Madam Chairman, with your permission I am ready to answer them.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le ministre, nous étudions le bill C-201 qui a été adopté d'une façon un peu originale à la Chambre des communes, d'une façon un peu rapide pour le goût de certains sénateurs. En deuxième lecture, le représentant du gouvernement au Sénat a laissé entendre que le gouvernement faisait sien ce bill. L'on nous a laissé entendre qu'il devrait être considéré comme étant un bill gouvernemental.

Quelle est la raison fondamentale pour avoir retiré votre bill C-37 et adopté le bill C-201 comme étant un bill gouvernemental?

**L'honorable M. Joyal:** Permettez-moi de vous dire que j'étais présent à la Chambre des communes le vendredi après-midi où ce projet de loi a été adopté. Je représentais à ce moment le gouvernement en ma capacité de ministre d'État à l'époque. J'avais la responsabilité d'assurer que les intérêts du gouvernement soient présents au cours des débats. J'ai acquiescé volontairement et à haute voix à l'appel des questions qui ont été posées par l'Orateur qui, à ce moment-là, occupait le fauteuil. Car, dans son essence, le projet de loi qui était présenté par un député, un projet de loi dit «privé», reprenait essentiellement dans son objectif fondamental l'article du projet de loi connu sous le numéro C-37.

Dans le contexte actuel, comme ce projet de loi pouvait obtenir l'assentiment unanime de la chambre puisque c'est ce qu'il avait obtenu au moment où il avait été mis aux voix au mois de juillet dernier, l'objectif premier du gouvernement se trouvait satisfait: A savoir celui de modifier l'appellation de «Dominion Day» par «Canada Day» ou «Fête du Canada».

Donc, l'objectif politique poursuivi par le projet de loi gouvernemental se trouvait satisfait ou rencontrait si je puis dire pour employer un anglicisme le projet de loi mis de l'avant par l'honorable député de Vaudreuil. C'est pourquoi tous les députés qui siégeaient du côté ministériel ont acquiescé et cet acquiescement a rencontré également les vœux des députés qui siégeaient de l'autre côté de la Chambre.

**Le sénateur Asselin:** Le but premier de ce projet de loi gouvernemental, est-ce que dans l'esprit du gouvernement c'est pour moderniser davantage nos institutions, nos emblèmes nationaux? Est-ce que vous constatez dans la population une

## [Traduction]

Jour du Canada	11	12
Autres réponses	8	12
Ne sait pas	32	32

La question est identique dans les deux langues officielles.

Vous remarquerez que nous n'avons pas tenu compte, dans les calculs, de ceux «qui ne savent pas» pour éviter toutes répétitions des réponses. Vous avez les chiffres devant vous; je n'ai donc pas besoin de les lire.

Vous aimeriez peut-être aussi savoir combien de personnes ont été interrogées. En 1980, 1,069 personnes ont répondu aux questions et en 1982, 1,039. Les échantillons des sondages sont donc à peu près les mêmes.

S'il y a des questions, Madame le Président, je suis prêt à y répondre, avec votre permission.

**Senator Asselin:** Mr. Minister, we are studying Bill C-201, which was passed in a rather original fashion by the House of Commons—a little too quickly, in the opinion of some Senators. During the second reading, the representative for the government in the Senate let it be understood that the government was making this bill a government bill. We were given to understand that it should be considered a government bill.

What was the main reason for withdrawing Bill C-37 and passing Bill C-201 as a government bill?

**The hon. Mr. Joyal:** Allow me to inform you that I was in the House of Commons on the Friday afternoon that this bill was passed. I was, at the time, representing the government as Minister of State. I was responsible for ensuring that the interests of the government were represented throughout the debates. I assented voluntarily and clearly to the asking of questions by the Speaker who was in the chair at the time. Because in essence, the bill that was introduced by a Member, a "private" bill, basically takes up again as its main objective the section of the bill known as Bill C-37.

In the current context, this bill, because it could obtain the unanimous assent of the House, since this is what happened when it was voted on last July, the government's primary goal was met—that is, to change the name Dominion Day to Canada day.

The political goal of the government bill was therefore met: it satisfied the bill put forward by the honourable Member for Vaudreuil. That is why all members sitting on the departmental side assented, and this assentment also fulfilled the wishes of the Members sitting on the other side of the House.

**Senator Asselin:** In the government's opinion, is the primary aim of this government bill to modernize our institutions and national emblems to an even greater extent? Is such a desire ardent in society? Does it want Canada to be no longer

## [Text]

demande à cet effet-là, afin que le Canada devienne plus lui-même, plus mature, afin qu'il y ait moins de liens coloniaux? Est-ce que c'est le but recherché par le gouvernement? Si tel est le cas, est-ce que vous allez vous arrêter à cette législation que nous avons devant nous ou est-ce que vous irez plus loin? Si oui, dans quel domaine allez-vous légiférer pour atteindre ces objectifs?

**L'honorable M. Joyal:** Honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de répondre à votre première question.

Suite aux responsabilités qui sont confiées dans nos opérations,—les responsabilités qui sont confiées au Comité national de la Fête du Canada,—ce Comité nous avait recommandé, depuis déjà quelque temps, d'adapter le nom de la «Fête du Canada» à ce qu'elle était l'appellation la plus courante, la plus répandue depuis les dernières années, parmi les Canadiens. Comme vous le savez, l'orsqu'on a des questions comme celle-ci, il faut s'assurer qu'il y a une acceptation spontanée dans l'opinion publique, que les changements représentent un certain consensus; il est toujours difficile de mesurer le consensus puisque, bien évidemment, les méthodes modernes de sondage nous donnent des résultats qui ne représentent, somme toute, qu'un moment dans l'état de l'opinion du public. Cependant, surtout lorsque, sur une certaine période de temps, l'on constate que le consensus demeure, que l'identification spontanément se fait autour d'une appellation,—eh bien, pour nous assurer, comme vous l'avez exprimé, que les symboles gardent leur contenu, que les événements gardent leur signification, il est normal que l'on ajuste le texte législatif qui doit refléter ce consensus, mais sous des appellations différentes qui, somme toute, servent de point de ralliement pour des citoyens vivant dans un pays donné. C'est l'objectif poursuivi par le gouvernement.

Quant aux autres questions que vous soulevez, je me permettrai de répondre, honorables sénateurs, en vous soulignant que lorsque le gouvernement a eu à s'adresser à cette question, au moment des conférences constitutionnelles qui se sont terminées, le gouvernement, d'une façon claire, a reconnu que le principe de la monarchie constitutionnelle au Canada était un principe fondamental et que si, un jour ou l'autre, il fallait modifier cet état de fait, il faudrait le faire d'une façon très particulière. C'est pourquoi l'article 41 de la nouvelle Loi constitutionnelle prévoit que le principe de la monarchie constitutionnelle au Canada, pour être changé, devrait requérir l'unanimité des partenaires canadiens, à savoir les dix provinces canadiennes, et bien sûr, le Parlement canadien. Je ne sache pas, à cette étape-ci, qu'il ne soit de la volonté du gouvernement de prendre des initiatives qui verraient à modifier ce principe que nous avons consacré d'une façon tout à fait spéciale dans la nouvelle Loi constitutionnelle du Canada.

**Le sénateur Asselin:** Merci, monsieur le ministre.

**Senator Lang:** Mr. Minister, I have glanced briefly at your poll results and I think you would agree with me that poll results are not the same as the results of communications received by this committee from people who take the trouble to write to members of this committee or who prepare lengthy briefs to present to this committee. It would only be honest to acknowledge that the majority of those people who would

## [Traduction]

Canada, but more mature, so that it will have fewer colonial ties? Is this the government's aim? If so, are you going to stop at the legislation now before us, or will you take it further? If you do, in what area will you legislate in order to reach these goals?

**Hon. Mr. Joyal:** Honourable senators, allow me to first of all answer your first question.

The National Canada Day Committee, which is entrusted with certain responsibilities in this matter, recommended some time ago that the name most widely used by Canadians in the past few years be chosen as the official name. As you know, when faced with such a problem, we must make sure that the public accepts the changes spontaneously, that the changes are representative of a consensus. It is always difficult to take a consensus because, of course, modern survey methods only provide results that can be considered representative of public opinion at a specific point in time. However, especially when, over a certain period of time, it will be observed that the consensus does not change, that the basis for spontaneous identification is a name—well, to make sure, as you said, that symbols and events retain their meaning, it is only normal that legislation be altered to reflect the consensus—that different names be used, which essentially serve as a basis for uniting the citizens of a given country. This is the government's goal.

As for the other questions you raised, I would like to answer them, honourable Senators, in pointing out that when the government had to come to grips with this problem—after the constitutional conferences had ended—it very clearly recognized that the principle of a constitutional monarchy in Canada is a fundamental principle, and that if someday this state of affairs had to be changed, it would have to be done with great care. This is why section 41 of the new Constitution Act provides that to change the principle of constitutional monarchy in Canada, the unanimous assent of the Canadian partners—the ten provinces, and the Canadian Parliament, of course,—is required. I do not know at this stage whether it is up to the government to take the initiative in changing this principle, which has been given special consideration in the new Constitution Act of Canada.

**Senator Asselin:** Thank you, Mr. Minister.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le ministre, j'ai parcouru rapidement les résultats de vos sondages et vous conviendrez avec moi, je pense, qu'ils ne sont pas les mêmes que ceux qu'on peut tirer du courrier que le comité a reçu des gens qui ont pris la peine de nous écrire ou de nous rédiger de longs mémoires. C'est le moins que l'on puisse faire de reconnaître que la majorité de ceux qui sont en faveur du maintien de «Fête du



*[Text]*

support the retention of Dominion Day as the name of our holiday are of Anglo-Saxon origin and probably have a deep-seated sense of Canada.

I think you would agree, Mr. Minister, that the hallmark of a free and democratic country is the way in which the government of that country treats its minorities. In that context I think you must look at the Anglo-Saxons as a minority.

It is worthwhile to impose on that minority against its will a change of this insignificant nature in our constitutional system? Or is authoritarianism or the tyranny of the majority to carry the day?

**Hon. Mr. Joyal:** Thank you very much, senator, because your question in fact touches the very core of all the debates which the Senate and House of Commons had over the inclusion in our Constitution of a Charter of Rights and Freedoms.

If we cherished that objective so much on all sides of the house, I sincerely and deeply feel that that was because we feared a tyranny of the majority. With respect to the rights and freedoms of individuals, we preferred to entrench them in a charter, in other words to put them over and above the reach of the government of the day. That does not mean to say that there should be no process to add to them or to change them. That is why we have an amending formula, which is a complex and lengthy process which would usually afford plenty of debate to allow each individual citizen to express his or her views.

In that I fully share your views. That is why I am so happy to have been part of a Parliament which has achieved that result for its country.

It is true, too, as you indicated in your opening remarks, that a citizen who takes the initiative of writing to his or her Member of Parliament, or his or her senator, is certainly convinced that he or she has to be active, whereas the one who is polled, although he might have strong feelings on the same issue, to a point remains passive. In our democratic system we know of the silent majority. Sometimes they are decried because of that very aspect of passiveness which is implied. On the other hand, when it is time for a country to adapt its institutions and structures—those institutions and structures which express the common will and the common consensus of a nation—that is always a very delicate initiative.

I don't know of any country in the world in which such changes were made during their history that those changes did not come about only after a lengthy and difficult process. In our own country, so far as I have learned our Canadian history, we have had a tradition of evolution, of adapting to the contexts of the moment or of the period. We have done that in such a way as always to try to protect freedom of expression and freedom of thought, and we have managed to create a forum in which people with different opinions could express those opinions and debate them in public. There comes a point in time, of course, when a proper decision must be made. Such a decision might not comply with the will of one group or segment of the population.

*[Traduction]*

Dominion» sont d'origine anglo-saxonne et entretiennent probablement des sentiments profonds à l'endroit du Canada.

Vous reconnaîtrez, je pense, monsieur le ministre, que ce qui caractérise un pays libre et démocratique est la façon dont il traite ses minorités. Dans ce contexte, je pense que vous devez considérer les anglo-saxons comme une minorité.

Un changement d'aussi peu d'importance à notre régime constitutionnel vaut-il la peine d'être imposé de force à cette minorité? L'autoritarisme ou la tyrannie de la majorité doit-elle l'emporter?

**L'honorable M. Joyal:** Merci beaucoup, sénateur, car votre question touche en fait l'essentiel de tous les débats qui ont eu lieu au Sénat et à la Chambre des communes à propos de l'inclusion dans notre constitution d'une Charte des droits et libertés.

Si, de part et d'autre de la Chambre, nous tenions tant à cet objectif, je suis persuadé que c'est parce que nous craignons la tyrannie de la majorité. Pour ce qui est des droits et libertés des particuliers, nous avons préféré les constitutionnaliser dans une charte, autrement dit les mettre hors de la portée du gouvernement du jour. Cela ne signifie pas qu'il ne doive exister aucun moyen de leur apporter des additions ou des modifications. C'est pourquoi nous avons une formule d'amendement prévoyant un processus long et complexe qui laisse ordinairement beaucoup de place aux débats, afin de permettre à chaque citoyen de faire connaître son point de vue.

Je suis tout à fait de votre avis sur ce point. C'est pourquoi je suis si fier d'avoir fait partie de la législature qui a réussi à donner une telle charte au pays.

Il est vrai, aussi, comme vous l'avez mentionné dans vos propos préliminaires, qu'un citoyen qui prend la peine d'écrire à son député ou à son sénateur a la conviction qu'il agit, alors que celui qui est interrogé lors d'un sondage, même s'il a une opinion très arrêtée sur la question, demeure passif, dans une certaine mesure. Nous sommes conscients qu'il existe dans notre régime démocratique une majorité silencieuse. On la critique parfois, justement à cause de son apparente passivité. D'autre part, lorsqu'il est temps qu'un pays adapte ses institutions et ses structures—qui expriment la volonté commune et qui sont généralement acceptées par un pays—c'est toujours une entreprise extrêmement délicate.

Je ne connais aucun pays qui ait apporté de tels changements au cours de son histoire sans y arriver après bien du temps et des difficultés. Dans notre propre pays, si je connais bien notre histoire du Canada, nous avons traditionnellement évolué, en nous adoptant, selon les circonstances du moment ou de la période. Nous l'avons toujours fait en nous efforçant de protéger la liberté d'expression et de pensée, et nous avons réussi à créer un forum où les gens qui ont des opinions différentes peuvent les exprimer et les débattre en public. Il arrive un moment, bien sûr, où il faut prendre des décisions, et ces décisions peuvent aller à l'encontre de la volonté d'un groupe ou d'une partie de la population.



## [Text]

I am quite sure that even with what we have achieved in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, it might not, in the eyes of some, have been comprehensive enough, whereas in the eyes of others it might have been too comprehensive.

In a free and democratic society there is bound to be a difference of opinion on such issues. That is why I suggested that our responsibility as elected politicians, who have to report back to the citizens of this country, is to make sure that the stance we take will not go against the will of the people, will not hurt their aspirations or damage their symbols—and that, too, is most important.

Nevertheless, we come to a point in time when, as the saying goes, we must stand up and be counted. In other words, we must live up to the responsibilities or consequences of our decisions.

It is in doing just that that, as I suggested in my opening remarks, I endorse that proposal. I know very well that, as you have suggested, some Canadians have very strong feelings about this issue. But let me speak quite freely: As Secretary of State of Canada I have the responsibility of promoting the symbols of Canada, and that puts on my shoulders the responsibility of taking into consideration the perceptions and aspirations of all Canadians and of trying to make sure that somewhere along the line there is room for everyone under the same roof. That is very important.

Certain symbols might have greater content for some Canadians than for other Canadians. I did not participate in the flag debate, when the Senate and House of Commons spent several months debating that proposal. But when I read the debates of the House of Commons and of the Senate on that important issue, which are now part of our history, I came to realize that such moments are important moments, and when the government in June of 1980 introduced an act to amend the Holidays Act, I know that it did not do so without first having taken into consideration the very point that you have made. That question was debated by government members in the usual forum, and that, of course, included the honourable senators. It was only after that process of consideration and debate that the bill was introduced in the House of Commons and debated to a point. That is why, as I suggested earlier, when it comes to a decision it is always a difficult moment, especially on such an issue as this.

As I mentioned before, in a free and democratic society one has to make sure that various groups have an opportunity to state their views and to have them understood by those who have to make the decisions, and then at a certain point in time a decision has to be made. If in future years it appears that that decision no longer reflects the consensus of the citizens, then another change will have to be made at that time.

**Senator Lang:** Mr. Minister, you say that we have to stand up to the consequences of our decisions. I assume that "we" refers to the government and its adherents in the House of Commons. Why, then, did you not proceed with a government bill rather than trying to catch a "lucky bounce", in the words of the Deputy Leader of the Senate, by bringing this in as a private member's public bill in the Senate?

## [Traduction]

Je suis certain que même dans le cas de la Charte canadienne des droits et libertés, il est possible que certains la trouve insuffisante tandis que d'autres peuvent la voir comme trop exhaustive.

Dans une société libre et démocratique, il y a forcément des avis différents à propos de telles questions. C'est pourquoi j'ai soutenu que notre responsabilité comme politiciens élus devant rendre des comptes aux citoyens, consiste à nous assurer que la position que nous prenons n'est pas contraire à la volonté du peuple, qu'elle ne va pas à l'encontre de ses aspirations et qu'elle ne porte pas atteinte à ses symboles—ce qui est aussi de la plus haute importance.

Quoi qu'il en soit, il arrive un moment où chacun doit prendre position. Autrement dit, nous devons assumer nos responsabilités, c'est-à-dire les conséquences de nos décisions.

C'est précisément ce que je fais, comme je l'ai laissé entendre dans mes propos préliminaires, lorsque j'approuve cette proposition. Je sais très bien, comme vous l'avez mentionné, que certains Canadiens ont des idées bien arrêtées sur cette question. Mais permettez-moi de m'exprimer tout à fait librement. Comme secrétaire d'État du Canada, j'ai la responsabilité de promouvoir les symboles du Canada, ce qui m'oblige à tenir compte des perceptions et aspirations de tous les Canadiens pour faire en sorte que tout le monde soit représenté; ce qui est très important.

Certains symboles peuvent avoir plus de signification pour certains que pour d'autres. Je n'ai pas participé au débat sur le drapeau, auquel le Sénat et la Chambre des communes ont consacré quelques mois, mais quand j'ai lu les débats qui ont eu lieu sur cette importante question, qui fait maintenant partie de notre histoire, j'en suis venu à réaliser qu'il s'agissait là d'une étape importante et, quand le gouvernement, en juin 1980, s'est réuni pour modifier la Loi établissant les jours fériés, je sais qu'il ne l'a pas fait sans avoir d'abord tenu compte de la question que vous avez soulevée. Les ministériels ont débattu cette question au forum habituel, dont faisaient partie, bien sûr, les honorables sénateurs. Ce n'est qu'après ces études et ces débats qu'on a présenté le projet de loi à la Chambre des communes et qu'on l'a débattu dans une certaine mesure. C'est pourquoi, comme je l'ai déjà dit, le moment de prendre une décision est toujours une étape difficile à franchir, surtout lorsqu'il s'agit d'une question comme celle-là.

Comme je l'ai déjà mentionné, on doit s'assurer, dans une société libre et démocratique, que les différents groupes ont eu l'occasion de faire connaître leur point de vue et qu'ils sont bien compris par ceux qui doivent prendre les décisions; ensuite, il arrive un moment où il faut qu'une décision soit prise. Si, après quelques années, cette décision ne recueille plus le consentement général de la population, il faut la changer.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le ministre, vous dites que nous devons assumer les conséquences de nos décisions. Je suppose que «nous» est mis pour le gouvernement et ses partisans à la Chambre des communes. Pourquoi, dans ces conditions, n'avez-vous pas présenté un projet de loi émanant du gouvernement, au lieu d'essayer de profiter d'un «heureux rebondissement», comme l'a dit le leader adjoint au Sénat, en présentant

[Text]

**Hon. Mr. Joyal:** As I suggested, the government bill was introduced and debated in 1980 as a clear intention of government legislation. Of course, at the moment a new session is opened, or during the life of a session, a private member has the total privilege of introducing a bill that might to a certain point reintroduce the same objectives or same principles which the government initially wanted to put into legislation.

In the present context it was done in that way. As you know, at the end of a week of debate there is proper time for a private member's motion. It was along the line of the usual procedure of consent from house leaders that usually those private member's bills appear on the roster and are chosen. As I suggested earlier, the objective of the private member's bill was to the same effect essentially as the government bill. It was not a trick of the government to try to do indirectly what it could do directly, but the effect is that essentially the legislation proposed by the private member covered the legislation proposed by the government. That is the way that it was done. It certainly was not done in a way to prevent members from debating the issue. The issue has already been debated, and on some occasions I was in attendance in the House of Commons in June and July of 1981 when the issue was debated.

**Senator Lang:** I should like to ask one further supplementary, if I may. I should like to speak as a politician because I have been in politics, notwithstanding the time I have been in the Senate or the time I have been in Ottawa. Do you consider it politically wise from your own partisan self-interest to disaffect hundreds of thousands of voters basically of Anglo-Saxon stock on an issue as trivial as this?

**Hon. Mr. Joyal:** I disagree with you. I do not think it is a trivial issue.

**Senator Smith:** I was very interested to hear the Secretary of State say—and I presume he said it for the government as well as for himself—that at the first available opportunity, or words to that effect, they would be introducing the bill which would be necessary to make the amendments consequential to the passage of this bill, should this bill finally become law. It occurs to me that the first available opportunity to deal with this matter, perhaps not quite in the way he mentioned, is for this committee to amend this bill or recommend amendment of this bill to provide those consequential amendments, for the Senate then to adopt that report when made to it, and for the amended bill to be sent back to the House of Commons to be dealt with there. That seems to me a very quick and expeditious way of getting those consequential amendments made, if that is the desire of both houses.

**Hon. Mr. Joyal:** Madam Chairman, it is a matter, of course, of procedure for the honourable senators themselves. As a

[Traduction]

cette mesure au Sénat sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire?

**L'honorable M. Joyal:** Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi du gouvernement a été présenté et débattu en 1980 pour démontrer clairement que le gouvernement avait l'intention de présenter une mesure. Il va de soi que, dès l'ouverture d'une nouvelle session ou pendant la durée d'une session, un député a tout à fait le droit de présenter un projet de loi qui peut, dans une certaine mesure, représenter les mêmes objectifs ou les mêmes principes qu'une mesure législative déjà présentée par le gouvernement.

Dans ce cas-ci, on a procédé de cette façon. Comme vous le savez, une motion d'initiative parlementaire peut être présentée à la fin des débats. C'est conforme à la façon habituelle de procéder, selon laquelle les leaders de la Chambre consentent à ce que l'on choisisse un des projets de loi d'initiative parlementaire inscrit sur la liste. Comme je l'ai déjà mentionné, ce projet de loi d'initiative parlementaire avait essentiellement le même objectif que celui du gouvernement. Le gouvernement n'a pas eu recours à un subterfuge pour tâcher de faire, indirectement, ce qu'il pourrait faire directement, mais il se trouve, en effet, que la mesure proposée par le député correspondait à celle du gouvernement. C'est de cette façon que les choses se sont passées. On ne s'y est sûrement pas pris de manière à empêcher les députés de débattre la question. La question a déjà été débattue et elle était en train de l'être lorsque j'étais présent en juin et en juillet 1981, à la Chambre des communes.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais poser une autre question, si vous le permettez. C'est en tant que politicien que j'aimerais parler car je me suis occupé de politique bien avant d'être sénateur ou de venir à Ottawa. Considérez-vous qu'il est politiquement dans votre intérêt de vous aliéner des centaines de milliers d'électeurs d'origine anglo-saxonne pour une question aussi peu importante que celle-ci?

**L'honorable M. Joyal:** Je ne suis pas d'accord avec vous sur ce point. Je ne pense pas que ce soit une question sans importance.

**Le sénateur Smith:** J'ai trouvé très intéressant d'entendre le secrétaire d'État dire—et je présume qu'il l'a dit au nom du gouvernement autant qu'au sien propre—que dès que l'occasion s'en présenterait, ou quelque chose de similaire, il présenterait le projet de loi nécessaire pour apporter les modifications corrélatives à ce projet de loi, s'il était finalement adopté. Il me semble que la première manière qui s'offre à nous de régler cette question, peut-être pas tout à fait de la façon dont il a voulu parler, serait que notre comité apporte des amendements à ce projet de loi ou recommande des propositions d'amendements prévoyant des modifications corrélatives que le Sénat pourrait adopter à l'étape du rapport. On pourrait ensuite renvoyer le projet de loi modifié à la Chambre des communes. Cela me semble une façon rapide et expéditive d'apporter ces amendements corrélatifs, si c'est ce que les deux chambres souhaitent.

**L'honorable M. Joyal:** Madame la présidente, il s'agit-là, bien sûr, d'une façon de procéder dont les honorables sénateurs



## [Text]

member of the other house I would certainly not want to suggest any way of dealing with matters that pertain to the Senate, but it could certainly be a way of dealing with the issue.

**Senator Donahue:** Madam Chairman, I have listened to the minister and heard him give his explanation of why it was desirable to introduce as a government bill a bill to change the name of this holiday. I have heard him explain that the procedures in Parliament were followed when the bill was passed as a private member's bill. I have further heard him say, as Senator Smith heard him say, that at the first opportunity the government was prepared to introduce the bill passing all the amendments consequential upon the passage of this bill. My question is very similar to that of Senator Smith. I am sitting here wondering what the urgency is of passing this bill as a private member's bill, securing the assent of Parliament to the change in name, and then and only then attempting to perfect the bill. Why is it suggested to us that we should not at this time do exactly as Senator Smith has suggested and make necessary amendments if amendments have to be made? Can you give us any better explanation of the reasons for the desirability of this bill passing and then later being amended than you can give us for the other side of the coin that the bill requires those amendments? If we require the amendments, why can we not do it now?

**Hon. Mr. Joyal:** Regarding the first part of your question referring to the expediency with which the government would like the legislation adopted, the legislation has been on the roster of the House of Commons for two years. As government legislation, it is an objective that the government would like to see implemented as soon as possible. "As soon as possible" in the present context, of course, is the next celebration of Canada's birthday. As I mentioned in my opening remarks, there is a national committee that is appointed. It is active and autonomous when it comes to the choice of celebrations and the way those celebrations are organized nationally and in each province. That committee has made recommendations that the change be made in time for the next celebration so that they will be in a position to make sure that the proper name is well advertised all over Canada. That is why in our opinion it was appropriate that having met the objectives of the legislation then the consequential legislation might be adopted at a further date.

**Senator Donahue:** I have one final word. The minister chose to use the word "expediency." He and I might have a different interpretation of what expediency means. To him I think he used it in the sense of speed or the necessity for speed. To me, I use it in the sense of opportunism, and I thank him for his introduction of the word into the debate.

**Senator McIlraith:** Mr. Minister, you told us how the polls were commissioned and who actually commissioned them. Would you tell us how they were paid for? Were they paid for out of public funds provided to the body who commissioned them?

## [Traduction]

auront eux-mêmes à décider. Je ne voudrais pas, comme député, suggérer quoi que ce soit au Sénat dans sa façon de procéder, mais il est certain que ce serait là une façon de régler la question.

**Le sénateur Donahue:** Madame la présidente, j'ai bien écouté le ministre et je l'ai entendu expliquer pourquoi il était souhaitable que le projet de loi modifiant le nom de ce jour férié émane du gouvernement. Je l'ai entendu expliquer que les procédures du Parlement avaient été respectées lorsqu'on a adopté ce projet de loi comme projet de loi d'initiative parlementaire. Je l'ai aussi entendu dire, comme l'a entendu le sénateur Smith, que dès que l'occasion se présenterait, le gouvernement serait prêt à présenter un projet de loi, apportant toutes les modifications découlant de l'adoption de celui-ci. Ma question est très semblable à celle du sénateur Smith. Je suis là à me demander pourquoi il était si urgent d'adopter ce projet de loi comme projet de loi d'initiative parlementaire, d'obtenir le consentement du Parlement pour modifier le nom de ce jour férié avant de tâcher de l'améliorer. Pourquoi nous suggère-t-on de ne pas faire exactement ce que le sénateur Smith a suggéré, c'est-à-dire apporter les amendements nécessaires; s'il faut en apporter? Pourriez-vous mieux nous expliquer les raisons pour lesquelles il serait souhaitable que ce projet de loi soit adopté pour être ensuite modifié, plutôt que d'apporter dès maintenant les modifications qui s'imposent? Si nous avons besoin de ces amendements, pourquoi ne les apportons-nous pas maintenant?

**L'honorable M. Joyal:** Pour répondre à la première partie de votre question au sujet de la rapidité avec laquelle le gouvernement aimerait que cette mesure soit adoptée, je rappelle qu'elle est inscrite à la liste de la Chambre des communes depuis deux ans. Quant au projet de loi émanant du gouvernement, c'est un objectif dont le gouvernement souhaite la réalisation dans les meilleurs délais. «Dans les meilleurs délais» signifie, dans le contexte actuel, la prochaine célébration de la fête du Canada. Comme je l'ai mentionné dans mon avant-propos, un comité national actif et autonome a été nommé pour s'occuper du choix des célébrations et de la façon dont elle sera fêtée, au niveau national et dans chaque province. Il va de soi que ce comité a recommandé que ce changement soit fait à temps pour qu'il puisse, avant la prochaine célébration, annoncer le titre adopté lors de la publicité qui sera faite au Canada tout entier. C'est pourquoi nous avons considéré qu'il conviendrait qu'après avoir atteint les objectifs de la loi, le projet de loi corrélatif ne soit adopté que plus tard.

**Le sénateur Donahue:** Je voudrais dire un dernier mot. Le ministre a utilisé le mot «expediency». Nous n'interprétons peut-être pas de la même façon, lui et moi, la signification de ce mot. Il l'a utilisé, je pense, dans le sens de rapidité ou de rapidité nécessaire. Quant à moi, je lui donne le sens d'opportunisme, et je le remercie d'avoir introduit le mot dans le débat.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le Ministre, vous nous avez dit de quelle façon les sondages avaient été commandités et qui l'avait fait. Pourriez-vous nous dire de quelle façon on les a payés? A même les fonds publics affectés à l'organisme qui les a commandités?



*[Text]*

**Hon. Mr. Joyal:** As you know, in the appropriations that are voted annually by the House of Commons and the Senate, there is a provision for the celebration of Canada's birthday. It is the responsibility of the national committee to make the decisions on the way they will spend the budget that is allocated to them by the Parliament of Canada. It is from the budget that is appropriated for the celebration of Canada's birthday that the moneys were paid out. If you would like to request further information of how much they cost, I can give you the figures.

**Senator McIlraith:** I was not questioning the legality of their action in any way. I merely wanted you to place on the record the fact that those polls were procured at the taxpayers' expense.

**Hon. Mr. Joyal:** I think it is clear, senator.

**Senator McIlraith:** In answer to a question by my colleague, Senator Asselin, if I copied your words down accurately, in referring to this private member's bill now before us for consideration, and also having referred to the public bill that was on the Order Paper put there by the government, you used the expression "the political objective of the government had been met in the private bill." In your remarks, of course, you indicated your support for the private bill which is now before us. I wanted to ask you this: If the political objective of the government, in procuring the passage of legislation by the Parliament of Canada, is to be met by a private member's bill, is that a satisfactory procedure in accordance with your idea of our constitutional practice as it has been established?

**Hon. Mr. Joyal:** Certainly not. As you are aware, senator, there are many limitations which are placed on a private member's bill. For example, no private member's bill can be tabled in the House of Commons which would have, as an effect, the spending of additional money.

**Senator McIlraith:** I realize all of that. That is not quite my question, however.

**Hon. Mr. Joyal:** To put it very clearly, there are procedural limitations to any member's initiative in the sense of acting on political grounds in our system of legislation. On the other hand, a member has the freedom, within those procedural limits which have been expressed through precedent and through formal rules of procedure, to propose to the house all kinds of legislation, as he might wish. It may happen—and sometimes does—that some private member's bills meet with the overall objective of the government, in terms of legislation. This is no extraordinary exception in our history, and I think that I could trace back many examples of instances where some private member's bills of some significance were introduced. I can think of one, for instance, and that is the changing of the name of Trans Canada Airlines to Air Canada.

**Senator Tremblay:** That was a long time ago.

**Hon. Mr. Joyal:** It was a long time ago, yes, and I was not a member of Parliament at that time. That change was made through a private member's bill.

*[Traduction]*

**L'honorable M. Joyal:** Comme vous le savez, un certain montant est prévu pour la célébration de la Fête du Canada dans les affectations de crédit qu'approuvent chaque année la Chambre des communes et le Sénat. C'est au Comité national de décider de quelle façon il dépense les fonds qui lui sont accordés par le Parlement. La somme versée pour ces sondages a été débitée du budget prévu pour la célébration de la fête du Canada. Si vous voulez aussi savoir combien ils ont coûté, je puis vous donner les chiffres.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne contestais pas la légalité de leur décision. Je voulais seulement que vous fassiez inscrire au compte rendu que ces sondages ont été faits aux frais du contribuable.

**L'honorable M. Joyal:** Je pense que c'est évident, Sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** En réponse à une question que vous a posé mon collègue, le sénateur Asselin, si j'ai bien noté votre réponse au sujet du projet de loi d'initiative parlementaire que nous étudions actuellement et de celui émanant du gouvernement, qui est inscrit au Feuilleton, vous avez dit: «Le projet d'initiative parlementaire ayant permis d'atteindre l'objectif politique du gouvernement.» Vous avez, bien sûr, laissé entendre que vous étiez en faveur du projet de loi d'initiative parlementaire que nous étudions. Je voulais vous demander ceci: D'après votre conception de notre pratique constitutionnelle, telle qu'elle a été établie, trouvez-vous qu'il soit acceptable que le gouvernement fasse adopter par le Parlement un projet de loi d'initiative parlementaire qui permet d'atteindre un objectif politique du gouvernement?

**L'honorable M. Joyal:** Certainement pas. Comme vous le savez, Sénateur, un projet de loi d'initiative parlementaire est assujéti à bien des contraintes. Par exemple, tout projet de loi d'initiative parlementaire qui entraîne des dépenses supplémentaires ne peut être déposé à la Chambre des communes.

**Le sénateur McIlraith:** Je me rends compte de tout cela. Cependant, ce n'est pas tout à fait sur ce point que porte ma question.

**L'honorable M. Joyal:** Pour être très clair, notre régime législatif impose, pour des raisons politiques, des contraintes de procédures à tous les projets de loi d'initiative parlementaire. D'autre part, à l'intérieur de ces limites établies par des précédents et par des règles formelles de procédure, un député a la liberté de proposer à la Chambre toutes les mesures qu'il veut. Il peut arriver—et il arrive parfois—que des projets de loi d'initiative parlementaire soient conformes aux objectifs globaux du gouvernement, du point de vue législatif. Ce n'est pas là une exception extraordinaire de notre histoire, et je pense que je pourrais retrouver de nombreux exemples de cas où d'importants projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés. Je peux en citer un, par exemple, celui qui visait à faire remplacer la raison sociale TransCanada Airlines par Air Canada.

**Le sénateur Tremblay:** Il y a bien longtemps.

**L'honorable M. Joyal:** Oui, je n'étais pas député à cette époque. Ce changement a été fait grâce à un projet de loi d'initiative parlementaire.

[Text]

**Senator Flynn:** Even the first Dominion Day bill was a private member's bill.

**Hon. Mr. Joyal:** Exactly. This has happened along the lines of the debates and in the usual life of the House of Commons. It is certainly not, however, the procedure of the government, as such, to follow the process of using a private member's bill. It might happen and it has happened in many instances in our history, however.

**Senator McIlraith:** I am afraid that the answer does not really relate to my question, and that is probably my fault in phrasing the question. I should point out that, in the example used a few moments ago—that of changing the name of the airline—I was a minister at the time. The government did not in any way indicate approval of the private member's bill. What I was seeking to point out a few moments ago was that the minister of the government of the Crown before us today sought to point out that this private member's bill met the political objective of the government. He indicated that the government was for the bill. What concerns me is this: if the government adopts this process, it is in fact enabled to pass its legislation by the device of a private member's bill, without being answerable to those MPs who are elected representatives of the people; namely, the members of the House of Commons, for its action. The government of the day is now coming before us and is asking us to pass what the minister says is, in effect, a government bill or a government-approved bill, without the government taking responsibility for it and being answerable through the elected representatives of the people. That is a very substantial change in our parliamentary practice. I wonder if that point has been considered by the present government?

**Hon. Mr. Joyal:** Yes, senator; the possibility for a member of Parliament in the House of Commons to introduce a bill, and the possibility for the government to approve the bill, has been established by numerous examples. I do not think that the government wants to deprive any member of Parliament of his right and privilege to introduce a bill. If it so happens that that bill meets with the political objective of the government, well, the government is happy with it, can support it and can vote for it, as we did vote for it. That is the democratic procedure.

**Senator McIlraith:** The point I am seeking to make is with respect to all examples of instances where a government has found itself in approval of a private member's bill relating to public business. Of course, I am not speaking about any other instance. I am talking about instances where the government has named the private member's bill a government bill, thereby indicating that it has taken that responsibility. In this case, the point was not raised in the other place and the government is seeking to procure passage of what I believe is part of the government bill, which was Bill C-37, without being answerable to Parliament for its action. To me, it is a very serious change in the Constitution, with no legislative or constitutional authority behind it. That is the point I wish to address. I am

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Même le premier projet de loi sur la Fête du Dominion en était un.

**L'honorable M. Joyal:** C'est exact. Cela s'est produit au cours de débats et lois du fonctionnement ordinaire de la Chambre des communes. Cependant, ce n'est sûrement pas la façon habituelle du gouvernement, comme tel, de légiférer par le biais de projets de loi d'initiative parlementaire. C'est toutefois une chose possible qui est arrivée souvent au cours de notre histoire.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai bien peur que cette réponse n'ait pas vraiment de rapport avec ma question; c'est probablement parce que je l'ai mal formulée. Je devrais faire remarquer que dans le cas de l'exemple qu'on a cité il y a un instant, celui du changement de nom de la compagnie d'aviation, j'étais ministre à l'époque, et que le gouvernement n'a aucunement indiqué qu'il approuvait le projet de loi d'initiative parlementaire. Ce que je voulais faire remarquer tout à l'heure, c'est que le ministre du gouvernement qui comparaît devant nous aujourd'hui a déclaré que ce projet de loi d'initiative parlementaire correspondait à un objectif politique du gouvernement. Il a mentionné que le gouvernement l'appuyait. Voici ce qui m'inquiète: si le gouvernement adopte cette façon de procéder, il peut, en fait, faire adopter ses mesures législatives par le biais d'un projet de loi d'initiative parlementaire, sans avoir à se justifier devant les députés, qui sont les représentants élus du peuple à la Chambre des communes. Le gouvernement du jour vient maintenant nous demander d'approuver ce que le ministre décrit, en fait, comme un projet de loi émanant du gouvernement ou un projet de loi approuvé par le gouvernement sans que ce dernier en prenne la responsabilité ou ait à le justifier devant les représentants élus du peuple. Il apporte ainsi un changement très appréciable à notre pratique parlementaire. Je me demande si le gouvernement actuel a pris cette question en considération?

**L'honorable M. Joyal:** Oui, sénateur; il a été établi par de nombreux exemples qu'il est possible qu'un député présente un projet de loi et que le gouvernement l'approuve. Je ne pense pas que le gouvernement veuille enlever aux députés leurs droits et leurs privilèges de présenter un projet de loi. S'il se trouve que ce projet de loi soit conforme aux objectifs politiques du gouvernement, le gouvernement en est alors très heureux, il peut l'appuyer et voter en faveur de son adoption, ce que nous avons fait. C'est la façon démocratique de procéder.

**Le sénateur McIlraith:** Ce que je veux démontrer concerne tous les exemples de cas où un gouvernement s'est trouvé en faveur d'un projet de loi d'initiative parlementaire dans l'intérêt public. Je ne veux pas parler, bien sûr, des autres cas. Je veux parler des cas où le gouvernement a approuvé un projet de loi d'initiative parlementaire, indiquant ainsi qu'il s'en tenait responsable. Dans ce cas-ci, la question n'a pas été soulevée à l'autre endroit et le gouvernement tente de faire adopter ce qui faisait partie, je crois, du projet de loi C-37 du gouvernement, sans avoir à ce justifier devant la partie du gouvernement qui a la responsabilité de cette mesure. A mon avis, c'est là une modification très grave de la Constitution, une modification qui n'est justifiée par aucun pouvoir législatif



[Text]

not talking about whether members could introduce any bill that they might wish to introduce.

There is one other matter that I wish to raise. In speaking about the ancillary matters in Bill C-37, you indicated that you would be bringing forward legislation. That is a rather strong admission; namely, that the bill before us is incomplete and is rather imperfect.

**Hon. Mr. Joyal:** Yes, senator.

**Senator McIlraith:** I would think that it is a most devastatingly effective statement of the government's being in favour of the defeat of the bill. Leaving that point aside, however, I wish to raise something else for your consideration. Suppose that this bill is enacted and that you bring forward ancillary legislation. Why do you not make the bill complete? I ask this because, in discussing ancillary legislation, you can certainly discuss this bill all over again in the house.

**Hon. Mr. Joyal:** Yes, senator, you are correct, that can be done to a point. At least, however, the act will receive its full effect. This means that the national committee will be in a position to begin its work on the new name. It will immediately be taken into consideration by the members who act, on a voluntary basis, on that national committee and who have recommended to us to make that change, which will, of course, be given effect in the legislation.

**Senator McIlraith:** My third point is this: when you are looking at the ancillary legislation, I hope that you will look at the nakedness of the legislation which is now before us with a view to considering whether or not an appropriate preamble or provision should be put into the legislation which would identify the holiday—namely, July 1, 1867—which was a great landmark in the constitution of this country. I should hope that the holiday will be identified in some inspiring way. If you were to get to the stage where there is ancillary legislation, I hope that the bill can be improved upon in that way.

**Hon. Mr. Joyal:** Thank you very much, senator. I will certainly take note of your suggestion; it is a most positive one.

**Le sénateur Flynn:** Ma première question au ministre est au sujet du tableau qu'il nous a présenté. Est-ce que nous avons les chiffres composés, si vous le voulez, parce que là, on les a par groupe linguistique; mais dans l'ensemble, qu'est-ce que cela donne.

**L'honorable M. Joyal:** Total général?

**Le sénateur Flynn:** C'est ça, oui.

**L'honorable M. Joyal:** C'est ce que vous me demandez, n'est-ce pas, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** C'est ça, oui.

**L'honorable M. Joyal:** Le total général pour l'année 1980: le «Jour du Canada», 31 p. 100; la «Fête du Canada», 18 p. 100, «Fête de la Confédération», 12 p. 100, le «1<sup>er</sup> Juillet» 1 p. 100; autres suggestions, 8 p. 100 et «Ne savent pas», 30 p. 100.

[Traduction]

ou constitutionnel. C'est de cet aspect de la question que je veux parler. Je ne conteste pas le fait que les députés puissent présenter tous les projets de loi qu'ils désirent.

Il y a une autre question que je voudrais soulever. Au sujet des aspects secondaires du projet de loi C-37, vous avez mentionné que vous présenteriez un projet de loi. C'est un aveu assez évident, à savoir que le projet de loi que nous étudions est incomplet et plutôt mal fait.

**L'honorable M. Joyal:** Oui, sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** J'aurais pensé que cela aurait pu indiquer de façon tout à fait incontestable que le gouvernement souhaite le rejet du projet de loi. Je laisse toutefois cette question de côté pour attirer votre attention sur un autre point. Supposons que ce projet de loi soit adopté et que vous présentiez une mesure législative corrélative. Pourquoi ne complétez-vous pas le projet de loi? Je vous demande cela parce qu'au cours de la discussion sur la mesure législative corrélative, vous pouvez certainement reprendre à la Chambre le débat sur ce projet de loi.

**L'honorable M. Joyal:** Oui, sénateur, vous avez raison, c'est possible, jusqu'à un certain point. En tout cas la loi pourra au moins être pleinement mise en application. Ce qui signifie que le Comité national sera en mesure de commencer son travail avec le nouveau nom. Il sera immédiatement pris en considération par les membres bénévoles de ce comité national qui nous avaient même recommandé d'apporter ce changement, ce que fera, bien sûr, cette mesure.

**Le sénateur McIlraith:** Voici mon troisième point. Quand vous vous occuperez du projet de loi corrélatif, j'espère que vous tiendrez compte de l'aspect dépouillé de la mesure que nous étudions actuellement et que vous envisagerez la possibilité d'y ajouter un préambule ou une disposition appropriée pour préciser la date de l'événement à commémorer—notamment le premier juillet 1867—qui est un des jalons importants de la Constitution de notre pays. J'ose espérer que ce jour férié sera décrit d'une façon évocatrice et émouvante. Si vous deviez en arriver à l'étape d'un projet de loi secondaire, j'espère que vous pourrez améliorer le projet de loi en ce sens.

**L'honorable M. Joyal:** Merci beaucoup, sénateur. Je vais sûrement prendre note de votre suggestion que je trouve des plus positives.

**Senator Flynn:** The first question I would like to ask the Minister concerns the table he has distributed to us. Do we have the composite figures, if you please, because here we have it by language group, but what about the total picture?

**Hon. Mr. Joyal:** The overall picture?

**Senator Flynn:** Yes, that's right.

**Hon. Mr. Joyal:** That is what you are asking me for, is it not Senator Flynn?

**Senator Flynn:** Yes, that's right.

**Hon. Mr. Joyal:** Well, here is the overall total for 1980: "Jour du Canada", 31 per cent; "Canada Day", 18 per cent; "Confederation Day", 12 per cent; "July 1st", 1 per cent; other suggestions, 8 per cent; and "don't know", 30 per cent.



**[Text]**

En 1982, le total 29.5 p. 100 . . .

**Le sénateur Flynn:** Pour . . .

**L'honorable M. Joyal:** «Jour du Canada».

**Le sénateur Flynn:** Ce qui est proposé?

**L'honorable M. Joyal:** Je m'excuse, pour la «Fête du Canada», les questions n'étaient pas dans le même ordre en 1982. Pour la «Fête du Canada» 17.5 p. 100, pour le «Jour du Canada» 29.5 p. 100, pour la «Fête de la Confédération» 12.6 p. 100; pour le «1<sup>er</sup> juillet» .4 p. 100 et autres 7.3 p. 100 et, à «Ne savent pas», 32.5 p. 100.

Ceci, évidemment, fait partie des totaux contenus dans chacune des provinces.

**Le sénateur Flynn:** Je trouve cela un peu étrange quand même. Vous avez ici dans les tableaux que vous nous avez donnés, une majorité très claire pour la «Fête du Canada» vis-à-vis «Dominion Day». Là, ça semble être toute autre chose.

**L'honorable M. Joyal:** Il y a un amalgame, sénateur, entre les différents répondants; les totaux que je vous ai donnés sont les totaux par province, alors que la ventilation qui est faite présentement dans la feuille que nous vous avons distribuée, est faite selon les allégeances linguistiques.

**Le sénateur Flynn:** Je vois, mais l'ensemble devrait quand même refléter un peu cela parce qu'il n'y a pas tellement de différence entre les opinions telles que définies par le groupe linguistique.

À tout événement, si ce sont là vos chiffres, je ne les conteste pas, mais ils me surprennent parce qu'ils ne semblent pas correspondre à ceux que vous nous avez donnés jusqu'ici.

**L'honorable M. Joyal:** Honorable sénateurs, je laisserai au greffier de votre comité les détails complets des sondages et vous aurez certainement l'occasion de les suivre à ce niveau-là.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que c'est un élément important, quand même, pour notre rapport.

Ma deuxième question, madame le Président, concerne la défectuosité du bill qui est admise par le ministre, comme l'a souligné le sénateur McIlraith. Il semble bien que la procédure normale serait que le Sénat apporte les modifications qui correspondraient au texte du bill gouvernemental. Nous ferions rapport à la Chambre des communes, qui n'aurait qu'à se prononcer sur ces amendements-là. La Chambre n'aurait pas à se prononcer sur le principe du bill, parce que l'on ne changerait pas le principe du bill; la Chambre l'ayant adopté, nous l'ayant approuvé, la Chambre serait invitée seulement à concourir dans les modifications, dans les amendements que nous aurions apportés au Sénat.

Alors, je ne vois pas pourquoi cela ne serait pas la façon normale pour le Sénat de procéder. Voyez-vous des objections? Je voudrais au moins que vous l'indiquiez au compte rendu, sur les objections que l'on nous a fait valoir déjà et en particulier de la part du sénateur Frith qui a peur d'un débat très prolongé à la Chambre des communes, sur une simple motion d'approbation des amendements que nous pourrions apporter.

**[Traduction]**

In 1982, the total was 20.5 per cent . . .

**Senator Flynn:** for . . .

**Hon. Mr. Joyal:** "Jour du Canada".

**Senator Flynn:** The proposed name?

**Hon. Mr. Joyal:** I am sorry, for "Canada Day", the questions were not in the same order in 1982. For "Canada Day", 17.5 per cent; "Jour du Canada", 29.5 per cent; "Confederation Day", 12.6 per cent; "July 1st", .4 per cent; other suggestions, 7.3 per cent; and "don't know", 32.5 per cent.

Obviously, this is part of the totals for each province.

**Senator Flynn:** I find that a little strange, all the same. You have here in the tables that you have given us a very clear majority for "Canada Day" as opposed to "Dominion Day". But what you just said seems to indicate the opposite.

**Hon. Mr. Joyal:** The opinions of the various respondents have been combined, Senator; the totals I gave you were by province, whereas the breakdown shown on the page we distributed has been made according to language allegiances.

**Senator Flynn:** I see. But the total should nonetheless give some indication of that, as there is not much of a difference between opinions as categorized by language group.

In any event, if those are your figures, I will not argue with them. But they do surprise me because they do not seem to correspond with the ones you just showed us here.

**Hon. Mr. Joyal:** Honourable senators, I will leave all the details of the surveys with your committee's clerk so you will be assured of having the opportunity to follow this up.

**Senator Flynn:** I believe it is a major consideration, nonetheless, for our report.

My second question, Madam Speaker, concerns the defectiveness of the bill, which the Minister has admitted to, and which Senator McIlraith has stressed. It appears that the normal procedure would be for the Senate to make changes concerning the wording of the government bill. We would make a report to the House of Commons, which would only have to give a verdict on the amendments. The House would not have to give a verdict on the principle of the bill, because the principle of the bill would not be changed. Once the House had passed it and we had approved it, the House would be invited only to participate in the changes or amendments we will have made in the Senate.

So I fail to see why this would not be the normal manner in which Senate would proceed. Can you see any objections that could be raised? I would at least like you to mention in the report the objections which have been made, in particular those made by Senator Frith, who has a fear of very long debates in the House of Commons; I would also like you to put forward a simple motion for the approval of the amendments we could make.

[Text]

**L'honorable M. Joyal:** Lorsque j'ai répondu à une question qui reprenait certains éléments de la vôtre, honorables sénateurs, j'ai souligné que l'un des éléments important qui nous fait, nous, du côté gouvernemental, à la Chambre des communes, appuyer ce projet privé, c'était qu'immédiatement, on pouvait y donner effet. Ceci pour nous est important en vue de la mise en place d'un comité, l'impression des documents, la préparation de la publicité, l'invitation aux citoyens à participer volontairement parce que, permettez-moi de vous le dire, la majorité des personnes, des citoyens impliqués dans l'organisation des Fêtes du Canada le font sur une base bénévole.

Par conséquent, il y a lieu, le plus rapidement possible, de mettre en place des mécanismes. C'est un reproche que l'on nous a souvent fait par le passé que nous attendions trop près de la Fête avant de prendre des décisions. De la sorte, l'adoption de ce projet permettait d'être efficace immédiatement et de rencontrer un vœu que le comité nous a exprimé à plusieurs reprises dans le passé.

D'autre part, quant à la procédure que les honorables sénateurs veulent suivre, il ne m'appartient pas de le commenter ou de donner une opinion à ce sujet. Vous comprendrez facilement pourquoi. Cependant, comme le gouvernement et comme secrétaire d'État du Canada, responsable de répondre à la Chambre des communes du Canada de l'organisation des fêtes, nous souhaiterions certainement que le présent projet soit adopté tel quel.

Au nom du gouvernement, je me suis engagé à présenter les amendements conséquents dès l'ouverture de la session ou dès la reprise de la session et par conséquent, nous assurer que les déficiences puissent être corrigées rapidement, en temps opportun, sans toutefois mettre en cause, de quelque manière, le travail du comité.

**Le sénateur Flynn:** Prévoyez-vous des difficultés à un rapport du Sénat suggérant des amendements, une simple motion d'approbation, en somme, qui pourrait être faite jeudi prochain. Vous auriez votre bill en parfait état pour deux semaines?

**L'honorable M. Joyal:** Nous préférierions sénateur, et de loin, que le présent bill soit adopté dans sa forme actuelle.

**Le sénateur Flynn:** Même défectueux?

**L'honorable M. Joyal:** Oui, nous nous engageons à le paraître à la première opportunité.

**Le sénateur Flynn:** Vous vous engagez à présenter un projet de loi. Mais si vous avez peur d'une motion d'approbation, vous ne craignez pas la même chose à l'égard d'un bill que vous pourriez peut-être présenter dans un, deux, trois ou quatre ans. Qu'est-ce que vous allez faire, en attendant, avec un bill défectueux?

**L'honorable M. Joyal:** Pas du tout. Le gouvernement s'engage à le présenter à la première opportunité.

**Le sénateur Flynn:** S'engager à le présenter et le faire adopter, ce sont deux choses?

**L'honorable M. Joyal:** Je n'ai jamais dit «faire adopter»; j'ai dit: présenter un projet de loi à la Chambre; c'est la Chambre

[Traduction]

**Hon. Mr. Joyal:** When I answered a question which repeated certain elements of your question, honourable Senators, I stressed that one of the main reasons we on the government side, in the House of Commons, support this private undertaking is that it could be put into effect immediately. This is important for us as regards setting up a committee, printing documents, preparing publicity, and inviting citizens to volunteer their help—because, let me tell you that most people or citizens who are involved in organizing Canada Day celebrations are volunteers.

There is therefore good reason to put mechanisms into action as soon as possible. In the past, we have been accused of waiting until too close to Canada Day to make decisions. So if these plans were passed, we could put them into effect immediately and fulfill the oft expressed wishes of the committee.

Also, I am not in a position to comment or give an opinion on the procedure the honourable Senators want to follow. You can easily understand why. Nonetheless, as a representative for the government and Secretary of State of Canada responsible to the House of Commons for the organization of celebrations, we of course want these plans to be passed as they are.

It is my job, on behalf of the government, to present, when the session begins or resumes, the amendments made, and consequently to ensure that defects be corrected quickly and at the appropriate time, without calling into question in any way the work of the committee.

**Senator Flynn:** Do you foresee any difficulties in making a report to Senate suggesting amendments—a simple motion of approval, in sum—next Thursday? You would have your bill in top form for two weeks from now?

**Hon. Mr. Joyal:** We would far and away prefer that this bill be passed in its present form.

**Senator Flynn:** Even though it's defective?

**Hon. Mr. Joyal:** Yes. We will undertake to perfect it at the earliest opportunity.

**Senator Flynn:** You are undertaking to introduce a bill. But if you are afraid of a motion of approval, are you not afraid the same thing could happen if you were to introduce another bill in one, two, three or four years from now. What will you do in the meantime with a defective bill?

**Hon. Mr. Joyal:** Not at all. The government is to introduce it at the earliest opportunity.

**Senator Flynn:** To introduce it and to have it passed are two different things, are they not?

**Hon. Mr. Joyal:** I did not say “to have passed”. I said “to introduce a bill in the House”. The House of Commons will



[Text]

des communes qui en disposera selon les privilèges qui lui sont reconnus dans nos règlements.

**Le sénateur Flynn:** Vous craignez déjà que la Chambre des communes n'approuve pas rapidement ces modifications? Vous n'auriez pas la même crainte à l'égard d'un bill que vous pourriez présenter à la prochaine session?

**L'honorable M. Joyal:** Je n'ai pas à répondre des décisions que la Chambre prendra.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez certainement peur du bill, puisque vous avez peur d'une motion!

**Le sénateur Frith:** Soulignons le mot «rapidement».

**L'honorable M. Joyal:** Comme je l'ai mentionné tantôt, il est de notoriété publique que le comité, à plusieurs reprises par le passé, a déploré qu'il ne puisse pas agir rapidement, presque immédiatement une fois la fête complétée. C'est l'intention du gouvernement de donner effet à la recommandation et à la volonté du comité de le mettre en position de pouvoir être actif le plus tôt possible et saisir la Chambre des communes des amendements conséquents.

**Le sénateur Flynn:** S'il n'y a pas de problème pour les amendements contenus dans un projet de loi, il ne devrait pas y en avoir pour les amendements que l'on adopterait et qui seraient soumis à la Chambre avant l'ouverture d'une nouvelle session.

**L'honorable M. Joyal:** Là-dessus, honorables sénateurs, comme je vous le souligne, le gouvernement a une volonté extrêmement ferme et nette de présenter ce projet de loi à la première opportunité.

**Le sénateur Flynn:** Nous avons déjà entendu cette chanson.

**L'honorable M. Joyal:** Très bien.

**Le sénateur Flynn:** Je vous demande simplement d'être aussi brutal que pourrait l'être, par exemple, le sénateur Frith lorsqu'il nous défend d'apporter des modifications et que nous devons nous contenter d'un engagement de la part du gouvernement de faire telle chose, qui souvent reste lettre morte.

**Le sénateur Frith:** On pourrait proposer des amendements à l'intérieur d'un bill sénatorial.

**Le sénateur Flynn:** Ah oui!

**Le sénateur Frith:** En deux étapes.

**Le sénateur Flynn:** Je ne compte surtout pas sur vous pour faire cela.

**L'honorable M. Joyal:** Voilà une question qui relève de votre responsabilité.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord. Je voulais vous aider à convaincre le sénateur Frith de s'opposer à toute modification.

**Le sénateur Frith:** Mon esprit est toujours ouvert.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I have a few brief questions.

Mr. Minister, I am having some difficulty understanding why you would ask us to pass some imperfect legislation because you have a problem next July. That is nine months away. Senator Frith reminds me that there is some preparation

[Traduction]

deal with it according to the privileges it is granted under our rules and regulations.

**Senator Flynn:** You are already afraid that the House of Commons will not approve these changes quickly? Would you not have the same fears if you were to introduce a bill in the next session?

**Hon. Mr. Joyal:** I do not have to answer for the decisions the House will make.

**Senator Flynn:** It is certain that you are afraid of the bill, because you are afraid of a motion!

**Senator Frith:** Underline the word "quickly".

**Hon. Mr. Joyal:** As I just mentioned, it is common knowledge that the committee has, several times in the past, complained that it cannot act quickly, almost immediately after the celebration is over. The government intends to put the committee's recommendation and will into effect, to make it possible for the committee to be active as early as possible, and to submit amendments to the House of Commons.

**Senator Flynn:** If the amendments contained in a bill pose no problem, then neither should the amendments to be passed and submitted to the House before a new session begins.

**Hon. Mr. Joyal:** Honourable Senators, as I have stressed, the government definitely wants to introduce this bill.

**Senator Flynn:** We have already heard that story.

**Hon. Mr. Joyal:** Very well, then.

**Senator Flynn:** I am simply asking that you be as blunt as Senator Frith, for instance, when he forbids us to make any changes and tells us we must be content with a promise by the government to make them—a promise which often is not kept.

**Senator Frith:** We could propose amendments in a Senate bill.

**Senator Flynn:** Oh yes!

**Senator Frith:** In two stages.

**Senator Flynn:** I count least of all on you to do that.

**Hon. Mr. Joyal:** Now there is a problem you are responsible for handling.

**Senator Flynn:** I agree. I wanted to help you convince Senator Frith to oppose all amendments.

**Senator Frith:** I still have an open mind.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame le président, j'ai quelques brèves questions à poser.

Monsieur le Ministre, j'ai du mal à comprendre pourquoi vous nous demandez d'adopter une mesure législative imparfaite à cause d'une difficulté qui pourrait se présenter en juillet prochain. C'est dans neuf mois. Le sénateur Frith me rappelle



[Text]

that has to be done by your committee. Could you tell me the name of your committee? What is your committee called?

**Hon. Mr. Joyal:** It is the National Committee on the Celebration of Canada's Birthday.

**Senator Nurgitz:** That does not have any "Dominion Day" attached to it. Why could it not continue to be the National Committee on the Celebration of Canada's Birthday?

**Hon. Mr. Joyal:** Because the committee has made recommendations on many occasions in its annual report. I have already underlined some of those recommendations to Senator Flynn—recommendations to be considered as soon as possible and, if possible, in the month following the celebration of Canada's birthday, and in order to have a clear mandate to make the proper change in Canadian legislation. We think at this point that in making sure that there is clear understanding of what is Canada's birthday the legislation has to be acted upon.

**Senator Nurgitz:** I believe that the national committee has not used the term "Dominion Day" for some time, is that correct?

**Hon. Mr. Joyal:** As I mentioned the committee is a voluntary one, and members of the committee are free to call their celebration what they wish. Some have called it "Dominion Day" some have called it "Canada's Birthday" and others "Confederation Day." There are all kinds of titles.

**Senator Flynn:** Will that freedom continue?

**Hon. Mr. Joyal:** I think that the will of the government is that a clear title should be given to our birthday and that it should be "Canada Day".

**Senator Nurgitz:** Other than your national committee, are you aware of other groups that have been pressing for this change?

**Hon. Mr. Joyal:** There have been letters received by the Department of the Secretary of State following the celebration. Many of them comment on the way the celebration was conducted, but as to your question, I would have to check with the department.

**Senator Nurgitz:** The Canadian Chamber of Commerce has, for some years now, complained about the fact that the celebration of this holiday is not made uniform by declaring that it will be the first Monday or first Friday or whatever in July. As a result, certain establishments, because of governmental reasons close on the particular day. There are department stores that do so while others do not do so for whatever their reasons. So, in some situations two and three days are lost from a business or productivity point of view. This has been an urgent issue in this country, yet none of your predecessors has paid even small heed to it. Do you have any comment on the matter?

**Hon. Mr. Joyal:** I know of some comments and opinions along the lines that you have just mentioned. As the Secretary of State of Canada I will certainly take the initiative to review those comments in the forthcoming months with the respon-

[Traduction]

que votre comité doit faire certains préparatifs. Pourriez-vous me dire le nom de votre comité? Comment s'appelle-t-il?

**L'honorable M. Joyal:** Le Comité national de la célébration de la Fête du Canada.

**Le sénateur Nurgitz:** Il n'est pas question de «Fête du Dominion». Pourquoi ne pourrait-on pas continuer à l'appeler le Comité national de la célébration de la Fête du Canada?

**L'honorable M. Joyal:** Parce que le comité nous a souvent fait des recommandations dans son rapport annuel. J'en ai déjà souligné quelques unes au sénateur Flynn. Ces recommandations doivent être étudiées dans les meilleurs délais dans le mois qui suit la célébration de la Fête du Canada, si possible, afin d'apporter à l'administration canadienne les modifications qui s'imposent. Nous pensons, actuellement, qu'en faisant le nécessaire pour que la nature de la Fête du Canada soit bien comprise, il est nécessaire d'intervenir au niveau de la législation.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense que le comité national ne s'est pas servi du terme «Fête du Dominion» depuis assez longtemps, est-ce exact?

**L'honorable M. Joyal:** Comme je l'ai déjà dit, le comité est composé de bénévoles, et certains de ses membres sont libres d'appeler leur célébration comme il leur plaît. Certains l'ont appelé «Fête du Dominion», d'autres «Fête du Canada» d'autres encore «Fête de la Confédération». Il y a toutes sortes de noms.

**Le sénateur Flynn:** Leur laissera-t-on encore cette liberté?

**L'honorable M. Joyal:** Je pense que le gouvernement veut que l'on donne un nom à notre fête, soit «Fête du Canada».

**Le sénateur Nurgitz:** Mis à part votre comité national, y a-t-il d'autres groupes, à votre connaissance, qui aient insisté pour que l'on apporte ce changement?

**L'honorable M. Joyal:** Le Secrétariat d'État a reçu des lettres, après la célébration. On commente, dans un grand nombre d'entre elles, la façon dont on a organisé les célébrations, mais pour bien répondre à la question, il me faudrait vérifier auprès du ministère.

**Le sénateur Nurgitz:** La Chambre de commerce du Canada se plaint depuis quelques années maintenant de ce que l'on n'ait pas uniformisé la célébration de cette fête en déclarant qu'elle aurait lieu le premier lundi ou le premier vendredi, etc... de juillet. Il en résulte que dans certaines localités, les magasins ferment le jour même de la fête, pour des raisons relevant du gouvernement, et d'autres restent ouverts, pour d'autres raisons. Il arrive donc que dans certains cas deux ou trois jours sont perdus, du point de vue du commerce ou de la productivité. C'est une demande que l'on a faite de façon pressante dans le pays, cependant aucun de vos prédécesseurs n'y a jamais accordé la moindre attention. Avez-vous des commentaires à faire à ce propos?

**L'honorable M. Joyal:** Je suis au courant de certains commentaires et de certaines opinions du genre que vous venez de mentionner. Comme secrétaire d'État du Canada, je vais certainement entreprendre un examen de ces commentaires au

*[Text]*

sible groups and among them, of course the Chamber of Commerce of Canada and their provincial affiliates to make sure that there is a fair understanding and evaluation of those proposals. Then I will be in a position to make some suggestions to the government. Certainly, the government, in view of the recommendations, will take steps to correct the weaknesses or defects that you have mentioned and, if it is so wished, the House and the Senate will be called to discuss and legislate on those questions.

**Senator Bird:** I wonder if there isn't a very sensible rationale for having this a private member's bill. Many people indicated during the debate in the Senate that they felt that this should be a government bill. As we are all aware, the original bill was a private member's bill which was introduced in 1879, 12 years after Confederation. That bill was sent to committee and the honourable senators were more worried about whether we should have another statutory holiday as it might be bad for business. The bill was finally passed and sent to the other place. It was quite interesting because there was a very perfunctory debate. The Prime Minister and several members of the government had been among the original people who had gone with the delegation to London and they did not vote for the bill, nor did they speak to it. It was passed as a matter of very small importance. I wonder if you have found any historical reason why the Prime Minister and other members of the delegation at that time were annoyed that their original draft using "kingdom" had been questioned by Lord Derby and by the Foreign Minister of Britain, and they were annoyed at having their arms twisted in that way. I wonder, too, whether you think that this is not in fact a rational way of passing a bill at this time?

**Hon. Mr. Joyal:** I have read the historical debates surrounding the initiative that led to the establishment of the celebration of July 1 in a formal way. The only answer I would add is the French dictum:

Le hasard a des caprices, non des habitudes.

I thought that in those particular circumstances it lied because, in fact, after a century or more between the two events, it seems that it is the same process that has been adopted.

**Le sénateur Tremblay:** Merci, madame le Président. Monsieur le ministre, en réponse à une question que le sénateur Lang vous avait posée il y a déjà un bon moment, vous nous avez fait un exposé à travers lequel j'ai discerné beaucoup de sagesse politique, dans des matières aussi délicates que la symbolique pour la collectivité. Vous avez insisté sur la nécessité que les symboles comme ceux que nous discutons aujourd'hui doivent se fonder sur un très large consensus. Je pense que ce principe est indiscutable.

Maintenant, dans la perspective de principe, si je regarde les données des statistiques que vous nous avez fournies sur l'état du consensus en 1980 et en 1982, parmi les Canadiens, à propos d'une désignation du jour où on fête la naissance du Canada, il me semble que ce consensus n'est pas encore

*[Traduction]*

cours des prochains mois, de concert avec les groupes responsables dont font partie, bien sûr, la Chambre de commerce du Canada et ses filiales provinciales, afin que ces propositions soient bien comprises et évaluées. Je serai alors en mesure de faire des suggestions au gouvernement. Il y donnera certainement suite en prenant les mesures nécessaires pour corriger les faiblesses ou les défauts que vous avez mentionnés, et, si c'est sa volonté, la Chambre des communes et le Sénat seront invités à débattre ces questions et à légiférer.

**Le sénateur Bird:** Je me demande si cette façon de procéder par le biais d'un projet de loi d'initiative parlementaire n'est pas tout à fait justifiée. Bien des personnes ont mentionné, au cours du débat au Sénat, qu'il leur semblait que le projet de loi aurait dû émaner du gouvernement. Comme nous le savons tous, le premier projet de loi présenté en 1879, 12 ans après la Confédération, était d'initiative parlementaire. Ce projet de loi avait été renvoyé au comité et les honorables sénateurs s'étaient surtout demandés s'il était bon d'avoir un nouveau congé statutaire, étant donné que cela pourrait nuire au commerce. Le projet de loi a finalement été adopté et renvoyé à l'autre endroit. Ce fut très intéressant, car le débat n'a été qu'une pure formalité. Le premier ministre et plusieurs ministres étaient en délégation à Londres et n'avaient participé ni au débat, ni au vote. Il a été adopté comme une question de très peu d'importance. Je me demande si vous avez trouvé des raisons historiques expliquant pourquoi le premier ministre et certains autres membres de la délégation ont alors été contrariés de ce que le mot «royaume», qu'ils avaient employé dans leur premier texte, ait été contesté par Lord Derby et par le ministre des Affaires étrangères d'Angleterre et qu'on les ait plus ou moins forcé à accepter le mot «Dominion». Je me demande aussi si vous ne pensez pas que ce soit là, en fait, une façon rationnelle à ce moment-ci d'adopter un tel projet de loi?

**L'honorable M. Joyal:** J'ai lu les débats historiques sur le projet de loi d'initiative parlementaire qui a abouti à la célébration officielle du 1<sup>er</sup> juillet. La seule réponse que je puisse faire est le dicton français:

Fate is capricious, not predictable.

J'ai pensé que dans ce cas particulier le dicton était faux, parce qu'en fait, bien que plus d'un siècle se soit écoulé, il semble que l'on ait procédé de la même façon dans les deux cas.

**Senator Tremblay:** Thank you, Madam Speaker. Mr. Minister, in answer to a question Senator Lang asked you some time ago, you gave us a talk in which I believe there was much political wisdom, in affairs as ticklish as symbolism for the masses. You insisted that symbols such as the ones under discussion today must be based on a very broad consensus. I think this principle is indisputable.

Now to consider the "principle" aspect: if I look at the statistics you have provided us on the consensus for 1980 and 1982 concerning the choice of a name for the celebration of Canada's birthday, it seems a consensus is yet to be obtained. In fact, "Canada Day" or "Fête du Canada", the two names



*[Text]*

atteint. En effet, l'on voit que le «Canada Day» ou la «Fête du Canada», les deux termes inclus dans le projet de loi, n'obtiennent que 40 p. 100 du consensus, 41 p. 100 parmi les francophones, et à peu près le même nombre, 38 p. 100 chez les Canadiens ayant une autre langue d'origine.

Vous atteignez une majorité lorsque vous faites abstraction de ceux qui ne savent pas. Comme procédé de définition d'un consensus actif véritable, il me semble que c'est un peu fragile comme procédé.

Ma question est la suivante: Est-ce que vous n'avez pas le sentiment que si ces statistiques reflètent vraiment l'état du consensus canadien à ce stade-ci, aux deux dates où le consensus a été mesuré, n'y a-t-il pas un très grand risque que vous atteigniez non pas le consensus général, mais que vous incriez des divisions. Je fais abstraction de mon opinion personnelle sur le fond du sujet. Je fais simplement allusion à cette règle de sagesse politique sur laquelle vous avez insisté, la nécessité du consensus. D'après ces statistiques, l'état du consensus est loin d'être rendu à ce point où les symboles en question vont rallier plutôt que diviser?

**L'honorable M. Joyal:** Madame le président, honorable sénateurs, il y a un aspect important dans ce que vous dites et encore là, je donne mon opinion en égard aux chiffres qui nous sont présentés; il y a des questions ou des symboles qui sont plus significatifs que d'autres. Par exemple, le drapeau est certainement un symbole qui est plus présent dans la vie de tous les jours. C'est celui que l'on voit flotter sur la majorité des édifices publics. C'est celui que l'on peut même porter sur soi. Plusieurs Canadiens l'arbovent. C'est le symbole que l'on retrouve également sur les édifices gouvernementaux, sous la forme de plaque, sous la forme de lettrage. C'est un symbole extrêmement important. C'est un symbole qui, en général, va recueillir une plus grande manifestation d'acceptation ou de refus. Ce sont des symboles quotidiens.

Dans le cas de la Fête du Canada ou Dominion Day ou Jour de la Confédération, ce n'est pas un symbole qui est présent sur une base quotidienne. Ce n'est pas une chose pour laquelle le citoyen individuellement est confronté. C'est un événement annuel. Par conséquent, l'on remarque dans le sondage qu'il y a un nombre important de Canadiens qui n'ont pas d'opinion à ce sujet. Pour eux, ce n'est pas une question ou un sujet sur lequel ils ont une opinion définie. Ceci ne me scandalise pas. Car, eu égard à d'autres symboles qui sont certainement plus présents, nous obtiendrions certainement un pourcentage de définitions d'appui ou de rejet ou d'opinions de manière beaucoup plus précise et plus formelle que celui que nous obtenons sur celui-là.

Cependant, parmi ceux qui sont déterminés, et je parlais tantôt de la majorité silencieuse et ce à quoi je faisais allusion, au-delà de la majorité ou de la minorité silencieuse selon le cas, parmi ceux qui ont une opinion à ce sujet, j'ai constaté qu'il y a une majorité qui appuie certainement un changement de l'ordre de celui qui est contenu dans le projet de loi. Mais certainement, on ne le retrouve plus si on se fie aux chiffres à l'appellation actuelle. Il est clair parmi les chiffres, ceux qui nous sont fournis par la firme Gallup, que Dominion Day ne représente certainement pas la même base de consensus ou du

*[Traduction]*

used in the bill, obtained only a 40 per cent consensus—41 per cent for Francophones, and about the same—38 per cent—for Canadians who speak another language.

You obtain a majority by disregarding the rest—the ones who don't know. As a means of obtaining a true, active consensus it seems to me to be questionable.

This is what I must ask: do you not feel that if these statistics are a true reflection of the Canadian public opinion for the two dates the consensus was taken, is there not a very real risk that you are obtaining not a general consensus, but rather one for individual groups? I am not putting forward my personal opinion on the subject. I am simply alluding to the rule of political wisdom you have stressed—the need for a consensus. Judging by the statistics, the consensus is far from having the strength to make symbols unite and not divide.

**Hon. Mr. Joyal:** Madam Speaker, honourable Senators, there is an important aspect to what you are saying, and once again, I am expressing my opinion in view of the figures we have been presented. Some symbols are more important than others. The flag, for example, is certainly a symbol which is more visible on a daily basis. We see it flying from most public buildings. We can even wear it in the form of a badge. Several Canadians display it. It is also the symbol we see on government buildings, in the form of a plaque or engravings. It is an extremely important symbol. It is a symbol for which, generally speaking, the public is more inclined to express its acceptance or rejection. It is an everyday symbol.

As for Canada Day, or Dominion Day, or Confederation Day, these are not symbols which are present in our lives on a daily basis. We are not, as individual, confronted with them. They represent an annual event. Consequently, the survey shows that a large number of Canadians have no opinion on the matter. For them, it is not a subject on which they have a definite opinion. This does not shock me. Because, for other, far more visible symbols, we will certainly obtain more exact and definite percentages reflecting support or rejection than those we are obtaining for this symbol.

However, among those people who do have an opinion—and I was referring just now to the silent majority, and what I was referring to, above and beyond the silent majority or minority, depending on the case—among those who do have an opinion on the matter, I noted that the majority clearly supports a change on the order of the one set out in the bill. But it is certain that we will not find this majority again if we believe the figures for the current name. The figures—those provided to us by “Gallup”—clearly indicate that “Dominion Day” does not have the same consensus, or at least, has seen its



*[Text]*

moins a vu son consensus rétrécir au cours des années par rapport à d'autres appellations qui, celles-là, se sont davantage imposées dans la pratique de la fête, de la célébration du Canada.

Comme je vous le soulignais tantôt, c'est une question qui, au niveau des opinions individuelles des citoyens, ne représente pas un sujet sur lequel il se détermine d'une façon aussi quotidienne comme celui du drapeau qui, à mon sens, est le symbole par excellence.

**Le sénateur Tremblay:** Si je puis me permettre un commentaire là-dessus, monsieur le ministre, en somme, vous nous dites que parmi l'ensemble des symboles qui existent, celui-là, dans une échelle graduée, arriverait au bas de l'échelle, le drapeau venant en tête de liste?

**L'honorable M. Joyal:** Oui.

**Le sénateur Tremblay:** Donc, il s'agit d'un symbole qui est relativement mineur, si j'ai bien compris?

**L'honorable M. Joyal:** Je n'ai certainement pas dit qu'il est mineur. Il faudrait d'ailleurs, pour conclure de façon formelle à ce sujet, que l'on présente tous les symboles aux citoyens et qu'on leur demande: Quelle est votre détermination personnelle à l'égard du drapeau, à l'égard de la structure du pays, à l'égard de tous les autres symboles que nous connaissons? Mais, par rapport à d'autres symboles que nous connaissons, ce n'est certainement pas le symbole qui est sur le même pied que celui du drapeau, dans le sens de la perception quotidienne. Mais, je n'en ferais certainement pas un symbole mineur—bien au contraire.

**Le sénateur Tremblay:** Cela étant dit, la question se pose: Est-ce qu'il s'agit d'un symbole, mais pas le plus important, de la nécessité de procéder de façon expéditive, comme vous l'indiquez? D'autre part, cela me semble fragile, de fonder une majorité sur ceux qui se sont abstenus, en fin de compte—c'est-à-dire en oubliant ceux qui n'ont pas d'opinion. Cela me paraît fragile comme mesure de l'état du consensus et cela me paraît indiquer que les chances que se fabrique le consensus viendront précisément d'un processus de fabrication—ce qui est sujet à discussion, en tous cas, en matière comme celle-là.

**L'honorable M. Joyal:** Madame la présidente, les doutes de l'honorable sénateur me semblent recevoir la réponse en ce qui concerne le débat autour du drapeau. Mais comme je l'ai souligné tantôt, je n'ai pas été un participant direct du débat, mais on a vu un débat qui a véritablement fait ressortir des opinions très claires et très nettes et un processus d'acceptation, par la suite, qui fait que presque vingt ans plus tard, maintenant, ce symbole est maintenant un symbole de fierté nationale et les oppositions qu'on avait vu s'exprimer très directement et ouvertement à l'époque du débat, se sont résorbées et le drapeau canadien est devenu un symbole que tous les Canadiens ont adopté, progressivement—surtout pour ceux qui, à cette époque-là, n'avaient peut-être pas d'opinion à cet égard. C'est un processus qui se fait dans l'utilisation, dans la perception que les citoyens ont, progressivement, de la façon que le symbole est utilisé, porté, distribué et exprimé, en somme réalisé dans la vie quotidienne du pays.

**Le sénateur Tremblay:** Merci, monsieur le ministre.

*[Traduction]*

consensus shrink over the years, in comparison to other names—names which have come to the fore in the celebration of Canada's birthday.

As I was stressing earlier, it is not a matter on which individuals must form an opinion on a daily basis—as is the case with the flag, which is, to my mind, the symbol par excellence.

**Senator Tremblay:** If I could comment on that, Mr. Minister: in sum, what you are saying is that if you were to rank all the existing symbols, the name would come at the bottom of the list, and the flag at the top?

**Hon. Mr. Joyal:** Yes.

**Senator Tremblay:** So, if I have understood correctly, it is a relatively minor symbol?

**Hon. Mr. Joyal:** I certainly did not say that it was minor. To draw definite conclusions, we would have to present all the symbols to the citizens, and ask them: what is your personal opinion on this flag, on the structure of the country, on all the other symbols we have? But in comparison to other symbols we know, the name is certainly not on the same level as the flag, in terms of daily visibility. But I would certainly not call it a minor symbol—on the contrary!

**Senator Tremblay:** That brings us to this question: Are we talking about a symbol—granted, not the most important one—or are we talking about the need to take action quickly, as you have indicated? It also seems rather questionable to me, to obtain a majority by simply disregarding those who have no opinion. It seems a rather doubtful means of obtaining a consensus; indeed, it seems to me that the consensus has been fabricated. In any case, this is now under discussion.

**Hon. Mr. Joyal:** Madam Speaker, the doubts the honourable Senator has expressed seem to me to be answered by the debate over the flag. But as I mentioned earlier, I did not actually participate in the debate. But it was a debate which truly brought out clear-cut, definite opinions and a process of acceptance. And now, almost 20 years later, the flag is a symbol of national pride. The direct and open opposition we saw during the debate has slowly diminished, and the Canadian flag has become a symbol all Canadians have gradually adopted—especially those who might not have had any opinion back then. This process of acceptance was accomplished through the way the flag has been used, displayed, distributed, expressed—in sum, integrated into the daily life of Canadians.

**Senator Tremblay:** Thank you, Mr. Minister.

[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, we will hear from Senator Lapointe now. That will conclude our deliberations for now.

**Le sénateur Lapointe:** Madame la présidente, je passe, parce que j'ai été assez étourdie de poser une question à laquelle j'ai trouvé une réponse dans le bill. C'est que si le «Canada Day» était adopté, est-ce qu'on adopterait la version française «Fête du Canada» ou «Jour du Canada». Mais je vois que c'est «Fête du Canada», vu que c'était la plus populaire parmi les francophones; alors, c'est réglé.

**The Chairman:** On behalf of the members of the committee, I should like to thank you for your testimony today. It has been extremely helpful.

**Hon. Mr. Joyal:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Nurgitz has requested the opportunity to read into the record the telegram he referred to. That will conclude today's proceedings.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Madam Chairman.

The telegram I referred to when asking the minister questions is one I received this morning from the Winnipeg Chamber of Commerce. It is addressed to myself, and reads as follows:

The Winnipeg Chamber of Commerce will regrettably not have a representative at the Dominion Day hearings in Ottawa.

I would like to request a favour of you, however. Would it be possible for you to carry forward the views of the Winnipeg chamber regarding Dominion Day?

The Chamber has continually expressed concern about the confusion in the business community when Dominion Day does not fall on a Monday or Friday. As you are aware, legislation permits an employer who has the consent of the majority of his employees, an opportunity to transfer the observance of dominion day to another day.

This creates serious confusion in the business community. Many businesses close on July 1, while others may close on the day preceding or following, depending on the day of the week when July 1 falls, in a year. Because of this slip, our "National Day" is not given the attention it deserves, whatever you call the day.

The other major concern of employers is that the split caused by the present situations costs Canada a serious loss of productivity—not only July 1st but possibly the day before or after, as well. Canada simply cannot afford such a loss of productivity. Since the government cannot legislate a business to remain open, we have formulated a policy which we believe will resolve all problems regarding the observance of Canada Day.

The Winnipeg and Canadian Chambers of Commerce are on record as recommending that the First Monday in July be legislated as the official celebration of Canada's Confederation.

I am sure you are very familiar with the dollars spent by the federal government each year in publicizing Dominion Day. If the current practice of confusion continues,

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre le sénateur Lapointe. Cela mettra fin à nos délibérations pour l'instant.

**Senator Lapointe:** Madam Speaker, I pass, because I was scatterbrained enough to ask a question to which I have found the answer in the bill. It is, if "Canada Day" was agreed to, would the French equivalent be "Fête du Canada", or "Jour du Canada"? But now I see that it would be "Fête du Canada", as it is the most popular one among Francophones. So that is settled.

**La présidente:** Au nom des membres du comité, j'aimerais vous remercier de votre témoignage d'aujourd'hui. Il nous a été extrêmement utile.

**L'honorable M. Joyal:** Merci, Madame la présidente.

**La présidente:** Le sénateur Nurgitz a demandé qu'on lui laisse lire le télégramme auquel il a fait allusion pour que cela soit consigné au compte rendu. Cela mettra fin aux travaux d'aujourd'hui.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci, Madame la présidente.

Le télégramme auquel j'ai fait allusion, lorsque j'ai posé des questions au ministre, est arrivé ce matin de la Chambre de commerce de Winnipeg. Il m'est adressé personnellement et dit:

La Chambre de commerce de Winnipeg ne sera malheureusement pas représentée aux auditions qui auront lieu à Ottawa, relativement à la Fête du Dominion.

J'aimerais toutefois vous demander un service. Pourriez-vous vous charger de faire connaître le point de vue de la Chambre de commerce de Winnipeg sur la fête du Dominion?

La Chambre s'est toujours dite préoccupée par la confusion qu'entraîne, dans le monde des affaires, le fait que la Fête du Dominion ne tombe ni un lundi ni un vendredi. Comme vous le savez, la loi permet à un employeur de reporter le congé de la Fête du Dominion à un autre jour, si la majorité de ses employés y consentent.

Cela engendre une grande confusion dans le monde des affaires. Bien des entreprises ferment le 1<sup>er</sup> juillet, alors que d'autres ferment la veille ou le lendemain, selon le jour de la semaine où le premier juillet tombe, cette année-là. Étant donné ce décalage, notre «Fête nationale» ne reçoit pas l'attention qu'elle mérite, quel que soit le nom qu'on lui donne.

L'autre grande préoccupation des employeurs vient de ce que la division qu'engendre la situation actuelle coûte au Canada une lourde perte en productivité, non seulement le 1<sup>er</sup> juillet mais possiblement la veille ou le lendemain. Le pays ne peut se permettre une pareille perte. Comme le gouvernement ne peut légiférer pour obliger une entreprise à rester ouverte, nous avons formulé une politique qui, croyons nous, permettre de résoudre tous les problèmes concernant la célébration de la Fête du Canada.

La Chambre de commerce de Winnipeg et celle du Canada ont déjà recommandé que l'on fixe, par voie



**[Text]**

more and more taxpayer dollars will be wasted. We believe it would make more sense for all Canadians to celebrate our Confederation on the same day.

We believe this would do more for our national unity than what is currently happening.

Please carry forward our views to the hearings on Dominion Day. Your assistance is greatly appreciated.

This is signed by Lloyd McGinnis, President, Winnipeg Chamber of Commerce.

**Senator Asselin:** Are you a member?

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Senator Asselin:** Mission accomplished.

**The Chairman:** Perhaps we should have a copy of that so that we can furnish it to the minister.

**Mr. Donald W. Munro M.P.:** Would it be in order, Madam Chairman, for a member of the general public to ask the Chair a question relating to the proceedings?

**The Chairman:** I am afraid not, Mr. Munro. As I explained to you in a letter, when you wrote before, the entire committee decided at a meeting that we would not hear individual witnesses. We did obtain your proceedings and, as I assured you then, the decision was made at that time that we would not hear from individuals. That decision was made by this entire committee.

**Mr. Munro:** Madam Chairman, I am not seeking to have my brief read or discussed. There are two or three questions of procedure which I would like to address directly to the Chair relating to procedure.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Munro, but I think it would be quite out of order, just as it would be out of order for any member of the Senate to go and question procedure in the House of Commons committee.

**Mr. Munro:** I said as a general member of the public, Madam Chairman.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Munro.

**Senator Donahoe:** Madam Chairman, I move that Mr. Munro be heard.

**The Chairman:** The Chair has made a ruling on this point.

**Senator Donahoe:** With respect, Madam Chairman, the Chair cannot cut down a motion. Surely, as members of this committee, we are privileged to make motions. If I have a seconder, then surely the Chair has a duty to put that motion to the committee.

**Senator Smith:** I don't know that a seconder is required, but, if one is, I hereby second the motion.

**[Traduction]**

législative, le 1<sup>er</sup> lundi de juillet comme le jour de la célébration officielle de la Confédération canadienne.

Vous êtes au courant, je suis sûr, des sommes que le gouvernement fédéral consacre, chaque année, à la publicité de la fête du Dominion. Si la confusion actuelle n'est pas dissipée, on gaspillera, toujours plus, l'argent des contribuables. Nous croyons qu'il serait plus raisonnable que tous les Canadiens célèbrent la Confédération le même jour.

Nous croyons que cela favoriserait davantage l'unité nationale que ce qui se fait actuellement.

Veuillez avoir l'obligeance de faire connaître nos opinions au cours des auditions sur la Fête du Dominion. Nous vous sommes très reconnaissants de votre aide.

Cette lettre est signée par le président de la Chambre de commerce de Winnipeg, M. Lloyd McGinnis.

**Le sénateur Asselin:** En êtes-vous membre?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Mission accomplie.

**La présidente:** Nous devrions peut-être communiquer une copie de cette lettre au ministre.

**L'honorable M. Munro:** Le règlement permet-il, Madame la présidente, à un membre du public de poser une question à la présidence au sujet des travaux?

**La présidente:** Je crains que non. Comme je vous l'ai expliqué dans une lettre en réponse à la vôtre, le comité a décidé, à l'unanimité, au cours d'une réunion, que nous n'entendrions pas le témoignage de particuliers. Nous avons bien reçu votre mémoire et comme je vous en ai alors assuré, la décision a été prise que nous n'entendrions pas les particuliers. Cette décision a été prise par l'ensemble du comité.

**L'honorable M. Munro:** Madame la Présidente, je ne demande pas à ce que mon mémoire soit lu ou discuté. J'aimerais poser directement deux ou trois questions à la présidence sur la procédure.

**La présidente:** Je regrette, M. Munro, mais je pense que cela irait tout à fait à l'encontre du Règlement, comme ce serait le cas si un sénateur allait poser des questions sur la procédure suivie par un comité de la Chambre des communes.

**L'honorable M. Munro:** J'ai dit «comme un membre du public», Madame la Présidente.

**La présidente:** Désolée, M. Munro.

**Le sénateur Donahoe:** Madame la Présidente, je propose que nous entendions M. Munro.

**La présidente:** La présidence a rendu une décision sur ce point.

**Le sénateur Donahoe:** Je signale respectueusement, Madame la Présidente, que la présidence ne peut refuser une motion. Chose certaine, nous avons le privilège, comme membre de ce comité, de présenter des motions. Si quelqu'un m'appuie la présidence doit alors saisir le comité de la motion.

**Le sénateur Smith:** J'ignore s'il faut que la motion soit appuyée, mais si c'est le cas, je l'appuie.



[Text]

**The Chairman:** All right. I will put the question to you.

**Senator Frith:** In effect, the motion is one to reverse the earlier decision.

**Senator Doody:** Senator Donahoe is not challenging the ruling of the Chair.

**Senator Donahoe:** May I clarify the point? We are not being asked to hear a witness. We are simply being asked to listen to some questions and I am moving that we listen to them. In doing that I am not infringing in any way upon any previous decision of the committee or of the Chairman.

**Senator Frith:** I suggest that the motion is in order, but it would have the effect of reversing the earlier decision not to hear individuals. However, we can vote on it.

**The Chairman:** Yes. All those in favour of Senator Donahoe's motion? All those against it?

There being eight in favour of the motion and nine against the motion, the motion is rejected.

Honourable senators, before we adjourn I should tell you that we will meet tomorrow morning at 10 o'clock to commence consideration of Bill C-127. We hope as well to be able to proceed to consideration of a report on this bill some time tomorrow afternoon.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, would it not be a good idea for the committee to continue to sit for another 15 minutes or so just to determine the questions that must be addressed in that report? It seems to me that if we could decide on two or three of the points which have to be included in the report that would save time. I would suggest that we sit until 6.30.

**The Chairman:** I am in the hands of the committee. Are committee members willing to stay?

**Senator Flynn:** I would suggest that we continue in camera, Madam Chairman.

The committee continued in Camera.

[Traduction]

**La présidente:** Très bien. Je vais vous demander de vous prononcer.

**Le sénateur Frith:** Il s'agit en fait d'une motion visant à renverser une décision déjà rendue.

**Le sénateur Doody:** Le sénateur Donahoe ne conteste pas la décision de la présidence.

**Le sénateur Donahoe:** Puis-je tirer la question au clair? On ne nous demande pas d'entendre le témoin. On nous demande seulement d'écouter quelques questions, et je propose que nous le fassions. Ce faisant, je ne m'oppose en aucune façon à une décision qu'aurait déjà prise le comité ou la présidence.

**Le sénateur Frith:** Je dirai que la motion est recevable, mais qu'elle aurait pour effet de renverser la décision déjà prise de ne pas entendre les particuliers. Nous pouvons toutefois la mettre aux voix.

**La présidente:** Oui. Tous ceux qui sont en faveur de la motion du sénateur Donahoe? Tous ceux qui sont contre?

Comme huit sénateurs se sont prononcés pour la motion et neuf contre, la motion est rejetée.

Honorable sénateurs, je devrais vous dire, avant l'ajournement, que nous nous réunirons demain matin à 10 heures pour commencer l'étude du projet de loi C-127. Nous espérons aussi faire l'étude du rapport sur ce projet de loi au cours de l'après-midi de demain.

**Le sénateur Flynn:** Madame la Présidente, ne serait-il pas bon que le comité prolonge la séance d'à peu près 15 minutes pour déterminer quelles sont les questions qu'il faudra étudier dans ce rapport? Il me semble que si nous pouvions prendre une décision sur deux ou trois points qui doivent faire partie de ce rapport, nous gagnerions du temps. Je suggère que nous prolongions la séance jusqu'à 18 h 30.

**La présidente:** C'est au comité d'en décider. Les membres du comité veulent-ils continuer?

**Le sénateur Flynn:** Je suggérerais que nous continuions la séance à huis clos, Madame la Présidente.

La séance se poursuit à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Serge Joyal, M.P., Secretary of State.

L'honorable Serge Joyal, député, Secrétaire d'État.

#### WITNESSES—TÉMOINS

*The Royal Commonwealth Society:*

MGen B. J. Legge, Chairman;  
Mrs. Laura Sabia;  
Honourable Eugene Forsey.

*Du Royal Commonwealth Society:*

MGen B. J. Legge, président;  
Mme Laura Sabia;  
L'honorable Eugene Forsey.

*Canadian Consultative Council on Multiculturalism:*

Mr. Lawrence Decore, National Chairman.

*Conseil consultatif canadien du Multiculturalisme:*

M. Lawrence Decore, président national.

*Monarchist League of Canada:*

Mr. Garry Toffoli;  
Dr. Elinor Senior;  
Mr. O'Neil Smith.

*Monarchist League of Canada:*

M. Garry Toffoli;  
Mme Elinor Senior;  
M. O'Neil Smith.

*Council of National Ethnocultural Organizations of Canada:*

Mr. Laureano Leone, President.

*Conseil des Organismes nationaux ethnoculturels du Canada:*

M. Laureano Leone, président.

*IODE National Chapter of Canada:*

Mrs. W. R. Morrison, Chairman of the Special IODE  
Committee.

*Le Chapitre national du Canada, IODE:*

Mme W. R. Morrison, président du Comité spécial de  
l'IODE.

*Baptist Joint Committee on Public Life in Canada:*

Mr. Alvan Gamble.

*Baptist Joint Committee on Public Life in Canada:*

M. Alvan Gamble.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-82

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*

L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, October 14, 1982

Le jeudi 14 octobre 1982

Issue No. 27

Fascicule n° 27

Second proceedings on:

The subject-matter of Bill C-127, "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereof or in consequence thereof"

Deuxième fascicule concernant:

La teneur du projet de loi C-127, «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Godfrey	Robichaud
Goldenberg	Roblin
Hayden	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDERS OF REFERENCE

Extracts from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, August 4, 1982:

"With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the Order adopted by the Senate earlier this day was modified to read as follows:—

That notwithstanding any Rule of the Senate, the following Bills be disposed of as follows:—

1. That if the debate on any stage of the Bill C-124, ... not applicable.

That if the Bill C-127, intituled: "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof" or the subject-matter thereof is committed to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, it be an instruction of this House that the Bill or the subject-matter thereof be reported back to the Senate on Monday, 25th October, 1982, and that not later than ten o'clock p.m. on Tuesday, 26th October, 1982, any proceedings before the Senate shall be interrupted and all questions necessary to dispose of all remaining stages of the said Bill shall be put forthwith without further debate or amendment."

## AND

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-127, intituled: "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof", pursuant to the Order adopted by the Senate earlier this day.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 août 1982:

«Avec la permission du Sénat, conformément à l'article 23 du Règlement, l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour est modifié et se lit comme suit:

Que, nonobstant toute disposition du Règlement du Sénat, il soit disposé comme suit des bills visés ci-dessus:

1. Que, si le débat à quelque étape du Bill C-124, ... sans objet.

Que, si le Bill C-127, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois» ou la teneur du bill sont confiés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le Sénat charge le Comité de faire rapport du bill au Sénat ou de sa teneur le lundi 25 octobre 1982 et qu'au plus tard à dix heures du soir le mardi 26 octobre 1982, les délibérations du Sénat soient interrompues et toutes les questions nécessaires pour disposer du reste des étapes dudit bill soient aussitôt mises aux voix sans autre débat ni amendement.»

## ET

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-127, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois», en conformité de l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 14, 1982  
(46)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Olson, Rizzuto, Smith and Tremblay. (19)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Bird.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses:*

*From the National Action Committee on the Status of Women:*

Mrs. Jillian Riddington, Chairperson, NAC Justice Committee;

Mrs. Megan Ellis.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section;

Mr. D. C. Préfontaine, General Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section;

Ms. Faye E. Campbell, Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section.

The Committee proceeded to consider the following Orders of Reference adopted by the Senate on August 4, 1982:

"With leave of the Senate and pursuant to Rule 23, the Order adopted by the Senate earlier this day was modified to read as follows:

That notwithstanding any Rule of the Senate, the following Bills be disposed of as follows:

That if the debate on any stage of the Bill C-124, . . . not applicable.

That if the Bill C-201, . . . not applicable.

That if the Bill C-127, intitled: "An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offence and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof" or the subject-matter thereof is committed to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, it be an instruction of this House that the Bill or the subject-matter thereof be reported back to the Senate on Monday, 25th October, 1982, and that not later than ten o'clock p.m. on Tuesday, 26th October, 1982, any proceedings before the Senate shall be interrupted and all questions necessary to dispose of all remaining stages of the said Bill shall be put forthwith without further debate or amendment."

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 OCTOBRE 1982  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Olson, Rizzuto, Smith et Tremblay. (19)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Bird.

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins:*

*Du Comité national d'action sur le statut de la femme:*

M<sup>me</sup> Jillian Riddington, président, CNA—Comité de la Justice;

M<sup>me</sup> Megan Ellis.

*Du Ministère de la Justice:*

M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal;

M. D. C. Préfontaine, avocat général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal;

M<sup>me</sup> Faye E. Campbell, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal.

Le Comité entreprend l'étude des Ordres de renvoi suivants, adoptés par le Sénat le mercredi 4 août 1982:

«Avec la permission du Sénat, conformément à l'article 23 du Règlement, l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour est modifié et se lit comme suit:

Que, nonobstant toute disposition du Règlement du Sénat, il soit disposé comme suit des bills visés ci-dessus:

Que, si le débat à quelque étape du Bill C-124, . . . sans objet.

Que, si le Bill C-201, . . . sans objet.

Que, si le Bill C-127, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois» ou la teneur du bill sont confiés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le Sénat charge le Comité de faire rapport du bill au Sénat ou de sa teneur le lundi 25 octobre 1982 et qu'au plus tard à dix heures du soir le mardi 26 octobre 1982, les délibérations du Sénat soient interrompues et toutes les questions nécessaires pour disposer du reste des étapes dudit bill soient aussitôt mises aux voix sans autre débat ni amendement».



## AND

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-127 intituled: “An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other Acts in relation thereto or in consequence thereof”, pursuant to the Order adopted by the Senate earlier this day.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

The Honourable Senator Flynn moved that the Committee increase the number of copies of Issue No. 26 of Wednesday October 13, 1982 from 1,000 to 3,500.

And the question being put on the motion, it was agreed.

The witnesses from the National Action Committee on the Status of Women made statements and answered questions.

The witnesses from the Department of Justice answered questions.

At 12:50 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

## AFTERNOON SITTING

(47)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 2:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Smith and Tremblay. (19)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Bird.

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee resumed consideration of the above-mentioned Orders of Reference.

The Committee resumed consideration of its report to the Senate on Bill C-201.

The Committee proceeded to consider its report to the Senate on Bill C-127.

The Committee adjourned at 2:50 o'clock p.m. until Monday October 25, 1982 at 11:00 o'clock a.m.

## ET

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-127, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois», en conformité de l'ordre du Sénat adopté plus tôt ce jour.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée».

L'honorable sénateur Flynn propose que le Comité porte de 1,000 à 3,500 le nombre d'exemplaires du fascicule n° 26, du mercredi 13 octobre 1982.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins du Comité national d'action sur le statut de la femme font des déclarations et répondent aux questions.

Les témoins du ministère de la Justice répondent aux questions.

A 12 h 50 le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures aujourd'hui.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(47)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 05 sous la présidence du sénateur Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Goldenberg, Hicks, Lang, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Nurgitz, Rizzuto, Smith et Tremblay. (19)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Bird.

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité reprend l'étude des ordres de renvoi ci-hauts mentionnés.

Le Comité reprend l'étude de son rapport au Sénat, sur le Projet de loi C-201.

Le Comité entreprend l'étude de son rapport au Sénat sur le Projet de loi C-127.

A 14 h 50 le Comité suspend ses travaux jusqu'au lundi 25 octobre 1982, à 11 heures.

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 14, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10.00 a.m. to study the subject matter of Bill C-127 to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person and to amend certain other acts in relation thereto or in consequence thereof.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are commencing our hearings with respect to Bill C-127. Before we hear from our first witness, I should like to report to you that in accordance with the decisions that were taken by this committee when we met on August 4, the clerk wrote to each of the Attorneys Gen in Canada, as well as to the Minister of Justice in the Yukon and a Deputy Minister of Justice in the Northwest Territories inviting them to comment on the changes between Bill C-53 and Bill C-127 and to appear if they so desired. The same letter was sent to the Criminal Lawyers Association, the Executive Director of the Canadian Bar Association and the Executive Director of the Canadian Association of Chiefs of Police. As well, it was sent to the National Action Committee on the Status of Women and the Advisory Council on the Status of Women.

We received replies from some of those organizations to the effect that they felt they had nothing further to add to the briefs that they had already sent. We received a request from the National Action Committee on the Status of Women to appear, and we have our first witness with us this morning. Madam Pepin of the Advisory Council unfortunately is at a meeting in Newfoundland with members of all the provincial councils and was unable to appear, but I believe there is someone from her office here who will be in attendance. She really wanted me to convey to this committee her entire support of Bill C-127.

This week we received a brief from the Attorney Gen for the province of Alberta. It arrived too late to have it translated, but we have circulated the brief to each of the committee members.

**Mr. Paul Bélisle, Clerk of the Committee:** It has been translated now.

**The Chairman:** I am told it has been translated.

You also received a copy of the brief which we received from the National Association of Women and the Law. If any member of the committee does not have copies of those briefs to which I referred, please let us know and we will see that you get a copy immediately.

You will also recall that we have had three meetings with respect to the substance of this bill, specifically two meetings on Bill C-53, and our final meeting was on Bill C-127. Those meetings were with the officials of the Department of Justice. They are with us today and we will be able to question them again.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 14 octobre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-127, modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et autres infractions contre la personne et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous commençons nos auditions relatives au projet de loi C-127. Avant d'entendre notre premier témoin, j'aimerais vous informer que conformément aux décisions que notre comité a prises lors de notre réunion du 4 août, le greffier a écrit à chacun des procureurs généraux du Canada, ainsi qu'au ministre de la Justice du Yukon et au sous-ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest pour les inviter à faire connaître leurs commentaires sur les différences entre les projets de loi C-54 et C-127 ainsi qu'à comparaître, s'ils le désirent. La même lettre a aussi été adressée à l'Association du barreau canadien au directeur exécutif de l'Association canadienne des chefs de police. On l'a de plus fait parvenir au Comité national d'action sur le statut de la femme et au Conseil consultatif sur le statut de la femme.

Certains de ces organismes nous ont répondu qu'ils estimaient n'avoir rien à ajouter aux mémoires qu'ils avaient déjà envoyés. Le Comité national d'action sur le statut de la femme nous a demandé de comparaître, et notre premier témoin est ici ce matin. Madame Pepin, du Conseil consultatif, n'a malheureusement pu comparaître, car elle doit participer à une réunion qui a lieu à Terre-Neuve avec tous les membres des conseils provinciaux, mais je vois qu'il y a quelqu'un de son bureau qui assiste à notre réunion. Elle a tenu à ce que j'informe le comité de son appui sans réserve au projet de loi C-127.

Nous avons reçu cette semaine un mémoire du procureur général de la province de l'Alberta. Il est arrivé trop tard pour que nous puissions le faire reproduire, mais nous en avons distribué une copie à chacun des membres du comité.

**M. Paul Bélisle, greffier du Comité:** Il est maintenant traduit.

**Le président:** On me dit qu'il a été traduit.

Vous avez aussi reçu un exemplaire du mémoire que nous a envoyé l'Association nationale des femmes devant la loi. Si certains membres du comité n'ont pas la copie des mémoires que j'ai mentionnés, veuillez nous en informer et nous ferons le nécessaire pour que vous en receviez immédiatement un exemplaire.

Vous vous souviendrez aussi que nous nous sommes déjà réunis à trois reprises pour étudier la teneur de ce projet de loi, soit deux réunions sur le projet de loi C-53 et la dernière sur le projet de loi C-127. Au cours de ces réunions, nous avons entendu les fonctionnaires du ministère de la Justice. Ils sont ici aujourd'hui et nous pourrions leur poser d'autres questions.



[Text]

I did invite the Minister of Justice to attend and I received a reply from him to the effect that he regrets that he cannot be here today because of meetings of the cabinet in Meech Lake, but that he would be pleased to attend at any time in the future if we so desire, either with respect to this bill or with respect to any other matter.

The clerk has advised me that with regard to the questions raised by Senator Langlois during our hearings on Bill C-201 to certain matters on the Gallup poll, answers will be forthcoming from the Office of the Secretary of State very shortly, and I will relay them to you at that time, Senator Langlois.

**Senator Flynn:** Since you raised that point with regard to Bill C-201, would it be in order to move that a certain number of additional copies of our proceedings be printed? I think it would be a good idea to send a copy of the proceedings to everyone who has written the committee either directly or through a member of the committee, where we have the addresses, so that they will be aware that their views have been considered by the committee.

**The Chairman:** Perhaps we could suggest a figure of 3,500 which would be 2,000 over the regular amount? Could I have a motion to that effect?

**Senator Nurgitz:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon Senators:** Agreed.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Honourable senators, I should like to introduce to you Ms. Jillian Ridington who is chairperson of the National Action Committee on the Status of Women and Ms. Megan Ellis who is on her right. I assume that we are going to hear from both of these ladies and Ms. Ridington will commence.

**Ms. Jillian Ridington, Chairperson, National Action Committee on the Status of Women:** I am actually the Vice-President and Chairperson of the Justice Committee.

Madam Chairman, members of the Committee, we welcome this opportunity to appear before you and to express our concern regarding the impact that Bill C-127, which you now have before you, may have on the lives of Canadian women.

Although it has been implied, by politicians as well as the press, that this bill has the complete support of women's groups, the fact is that the National Action Committee on the Status of Women and many of its 212 member groups have very serious concerns about Bill C-127, in the form in which it has been sent to you. There are several clauses in the bill that are against policy which NAC has been developing for at least five years.

However, let us start on a positive note by remarking on some of the positive aspects of the bill. We approve of the change of nomenclature from rape to sexual assault, and the accompanying move of these provisions from the section of the Criminal Code dealing with sexual offences, public morals, and disorderly conduct, to a far more appropriate classification, that of offences against the person and reputation. The

[Traduction]

J'ai invité le ministre de la Justice, et il m'a répondu qu'il regrettrait de ne pouvoir nous rencontrer aujourd'hui, en étant empêché par les réunions du Cabinet qui ont lieu au Lac Meech, mais qu'il était toujours prêt, à l'avenir, à répondre à nos invitations, que ce soit à propos de ce projet de loi ou de toute autre question.

Le greffier m'a avisé que les renseignements que le sénateur Langlois avait demandés lors de nos auditions sur le projet de loi C-201 au sujet des sondages Gallup nous parviendraient très bientôt du bureau du secrétaire d'État, et je vous les transmettrais aussitôt, Sénateur Langlois.

**Le sénateur Flynn:** Puisque vous avez mentionné cette question à propos du projet de loi C-201, accepteriez-vous une motion demandant qu'on imprime quelques exemplaires de plus du compte rendu de nos travaux? Il serait bon, je crois, d'en faire parvenir un exemplaire à tous ceux qui ont écrit au comité, soit directement ou par l'entremise d'un membre du comité, dans les cas où nous avons les adresses, pour qu'ils sachent que le comité a pris leur opinion en considération.

**Le président:** Nous pourrions peut-être suggérer d'en imprimer 3,500 c'est-à-dire 2,000 de plus que d'habitude? Quelqu'un pourrait-il présenter une motion à cet effet.

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

(La motion est adoptée)

**Le président:** Honorables sénateurs, j'aimerais vous présenter la présidente du Comité national d'action sur le statut de la femme, Madame Jillian Ridington, ainsi que Madame Megan Ellis qui est à sa droite. Je suppose que ces dames témoigneront toutes les deux en commençant par Madame Ridington.

**Mme Jillian Ridington, présidente, Comité national d'action sur le statut de la femme:** Je suis en fait la vice-présidente et la présidente du comité de la Justice.

Madame le Président, Mesdames et Messieurs les membres du comité, nous vous sommes reconnaissantes de l'occasion qui nous est offerte de comparaître devant vous pour vous faire connaître nos inquiétudes relativement à l'incidence que le projet de loi C-127, dont vous êtes maintenant saisis, peut avoir sur la vie des Canadiennes.

Bien que les politiciens, ainsi que la presse, aient laissé entendre que les groupes féminins appuyaient pleinement ce projet de loi, il se trouve, en fait, que le Comité national d'action sur le statut de la femme et un bon nombre des 212 groupes qui en font partie ont des réserves très sérieuses à l'endroit de ce projet de loi, tel qu'il vous a été renvoyé. Plusieurs dispositions du projet de loi vont à l'encontre de la politique que le CNA s'emploie à élaborer depuis au moins cinq ans.

Commençons toutefois sur une note positive et voyons certains des aspects positifs du projet de loi. Nous approuvons le changement consistant à remplacer le viol par l'agression sexuelle ainsi que le fait qu'on ait enlevé ces dispositions de la partie du Code criminel portant sur les délits sexuels, la moralité publique et l'inconduite, pour les inscrire dans une classe qui leur convient beaucoup mieux, celle des crimes



## [Text]

change in designation demonstrates recognition that this is not a crime of sexual passion, but rather a crime of violence, of domination, and of humiliation, as stated at page 1 of the brief prepared by the National Association of Women and the law. We also consider the three-tiered system of offences, paralleling other assault provisions, to be a vast improvement over the previous legislation.

We are pleased, as well, that the inclusion of clause 246.4 should clarify confusion about the need for corroborative evidence, since it specifically states that such evidence is not a requirement for conviction, and prohibits judges from instructing juries that it is unsafe to find the accused guilty in the absence of corroboration. We also agree with the intention to remove spousal immunity and the implied recognition that a woman has the right, even in marriage, to control the integrity of her body. Certainly it is time that this important principle was recognized. To those who fear that the removal of spousal immunity will undermine the institution of marriage, we must point out that, if it were true that marriage has to be maintained through the violation of women's bodies, surely that would be proof that there were fundamental problems with that institution. Indeed, as former Justice Minister Jean Chrétien has said, "The Criminal Code must not continue to deny persons protection because of their marital status, especially in light of the new Charter of Rights and Freedoms." However—and this is where our switch in focus from the positive to the negative impact of the bill occurs—the right of a spouse to charge her mate with sexual assault may not, in practice, exist under the new bill.

Since the introduction of evidence regarding the past sexual history of the accused and the victim will be admissible in evidence, the entrenchment in Bill C-127 of the "honest belief" defence means that few, if any, husbands will be found guilty on sexual assault charges, notwithstanding subclause 246.8. My co-witness, Megan Ellis, will be providing honourable senators with examples to substantiate this.

It is subclause 266.6, which concerns the defence of honest belief, and subclause 244.4, which concerns past sexual history, with which the National Action Committee has the greatest degree of difficulty, and on which women's groups are united in their concern. Even some members of the press have recognized that these provisions are "bound to be a feminist target", as was noted in the August 9, 1982 edition of *Maclean's*. We target them for good reason.

For five years, NAC's opposition to the inclusion of evidence with respect to the victim's past sexual history under any circumstances has been recorded in policy adopted at its annual general meetings. We have urged repeatedly that the Canada Evidence Act be changed to prohibit introduction of such testimony. For an equally long period, we have opposed

## [Traduction]

contre la personne et la réputation. Ce changement démontre que l'on reconnaît que le viol n'est pas un crime de passion sexuelle mais plutôt un crime qui se caractérise par la violence, la domination et l'humiliation, comme on le mentionne à la page 1 du mémoire de l'Association nationale des femmes devant la loi. Nous considérons également que l'établissement de trois catégories d'infractions semblables à celui qui est prévu dans les autres dispositions relatives à l'agression représente une amélioration considérable par rapport aux mesures précédentes.

Nous approuvons également l'inclusion de l'alinéa 246.4 qui devrait dissiper toute confusion relativement à la nécessité de la corroboration de la preuve, étant donné qu'il stipule spécifiquement qu'un tel témoignage n'est pas nécessaire pour déclarer une personne coupable et qu'il interdit au juge d'informer le jury qu'il n'est pas prudent de déclarer l'accusé coupable en l'absence de corroboration. Nous approuvons aussi l'intention de supprimer l'immunité du conjoint et la reconnaissance implicite qu'une femme a le droit, même lorsqu'elle est mariée, d'être maîtresse de son corps. Chose certaine, il est temps que cet important principe soit reconnu. A ceux qui craignent que la suppression de l'immunité du conjoint sape l'institution du mariage, nous avons signalé que s'il s'avérait que le mariage puisse n'être maintenu que par le viol physique des femmes, ce serait sûrement là la preuve que cette institution présente des vices fondamentaux. En fait, comme l'a dit l'ex-ministre de la Justice, M. Jean Chrétien, «le Code criminel ne doit pas continuer à refuser de protéger certaines personnes en raison de leur état civil, surtout si l'on tient compte des principes de la nouvelle Charte des droits et libertés». Cependant, et c'est là que nous trouvons actuellement notre attention sur les répercussions négatives du projet de loi, ce nouveau projet de loi ne donne pas, en pratique, le droit à une personne d'accuser son conjoint d'agression sexuelle.

Comme il sera admissible de présenter une preuve concernant le comportement sexuel de l'accusé et de la victime, le maintien dans le projet de loi C-127 de la défense de la «croyance sincère», il n'y aura que très peu de maris, si jamais il s'en trouve, qui seront reconnus coupables d'agression sexuelle, nonobstant le paragraphe 246.8. Ma collègue, Mme Megan Ellis, donnera, dans son témoignage, des exemples aux sénateurs qui le démontrent.

Ce sont les paragraphes 244.4, qui traite de la défense de la croyance sincère, et 266.6 qui concerne le comportement sexuel antérieur que le Comité national d'action considère comme causant le plus de difficultés et ces deux dispositions inquiètent tous les groupes féminins. Certains journalistes ont même reconnu que ces dispositions «seraient fatalement prises pour cible par les féministes», comme on le notait dans l'édition du 9 août 1982 du *Maclean's*. Nous nous attaquons à ces deux dispositions pour une bonne raison.

Le CNA propose depuis cinq ans, comme en témoignent les principes adoptés au cours de ses réunions générales annuelles, qu'on ne puisse admettre comme preuve le comportement sexuel antérieur de la victime, indépendamment de toute circonstance. Nous avons plusieurs fois demandé instamment que l'on modifie la loi sur la preuve au Canada pour interdire la

## [Text]

the use of the assailant's "honest belief" in the victim's consent as a defence. As an example of our concern, one of our member groups, the North Shore Women's Centre, began a petition requesting the removal of this clause and obtained more than 22,000 signatures from men as well as from women all across Canada. West coast members also attended and were strongly influenced by the Papajohn trial, about which Megan Ellis will have more to say in a few moments.

In 1981, NAC endorsed the brief of one of its member groups, the National Association of Women and the Law. In that brief, which is entitled *A New Image for Sexual Offences in the Criminal Code*, the National Association of Women and the Law noted that this defence "created an invitation for perjury" and that, "given the proclivity of young men to wishful thinking in sexual relations, the defence creates problems." In our point of view, this, if anything, understates the case. The fact that NAC member groups feel strongly that this section must be deleted is reflected in this resolution, which was passed at our 1982 annual general meeting:

NAC will not accept Bill C-53—which was the number of the bill in which the provisions regarding sexual assault were then contained—so long as the defence of honest belief in consent remains, since the defence of honest belief is totally unacceptable in any context, given the present interpretation of "reasonable" and the norms of sexual relationships in society.

We certainly question the possibility of accurate determination of an "honest" belief in the mind of a sexual assaulter, especially since, as subclause 244.4 now stands, the belief does not have to be "reasonable," but merely "honest." Even the inclusion of a mandatory test of "reasonableness" probably would not help a great deal, given the fact that young men—and older men as well—are constantly bombarded with pornographic propaganda that tells them that women "really want to be raped." Such material could, no doubt, contribute to an honest—albeit unfounded, unreasonable, and untrue—belief that their victims only protested to increase their own excitement.

We have had a great deal of problems in Vancouver, of late, with Red Hot Video stores. The number of these stores has recently grown to 15 and, although I believe that the Attorney Gen of B.C. is planning to do something about this problem, nothing has happened as yet. One of the scenarios from the video tapes that are available contains an example of what is called, by researchers, "positive outcome propaganda." I call it propaganda; it is also called pornography, but to me it is a form of hate literature against women. I think it is essential to introduce this sort of thing at this point, because it does affect the minds of so many people. With 15 such stores around the Vancouver area, and with mail orders available anywhere else

## [Traduction]

présentation de tels témoignages. Nous nous sommes aussi opposées pendant longtemps à ce que l'agresseur puisse alléguer comme défense qu'il croyait sincèrement au consentement de la victime. Pour témoigner de notre inquiétude, un de nos groupes, le Centre des femmes de North Shore a fait circuler une pétition pour demander la suppression de cette disposition et a recueilli plus de 22,000 signatures, tant de Canadiens que de Canadiennes de tout le pays. Des membres de la côte Ouest ont aussi assisté au procès Papajohn et en ont été fortement influencé. Megan Ellis reviendra sur ce procès tout à l'heure.

En 1981, le CNA a endossé le mémoire d'un de ses groupes, l'Association nationale des femmes devant la loi. Dans ce mémoire qui s'intitulait: *A new image for sexual offences in the Criminal Code*, l'Association nationale des femmes devant la loi faisait remarquer que cette défense «créait une invitation au parjure» et que «compte tenu de la tendance qu'ont les hommes jeunes à prendre leurs désirs pour des réalités, lorsqu'il s'agit de relations sexuelles, ce genre de défense crée des problèmes.» A notre avis, on ne peut que dire que c'est bien en dessous de la vérité. Les groupes membres du CNA souhaitent vivement que cet article soit supprimé comme en témoigne cette résolution adoptée lors de notre assemblée annuelle générale de 1982.

Le CNA n'acceptera pas le projet de loi C-53 qui était alors le numéro du projet de loi où se trouvaient les dispositions relatives à l'agression sexuelle tant que l'on maintiendra la possibilité d'alléguer comme défense la croyance sincère, étant donné que cette défense est totalement inacceptable en toutes circonstances, compte tenu de l'interprétation que l'on donne actuellement au terme «raisonnable», ainsi que des normes qui régissent les relations sexuelles dans la société.

Il est certain que nous doutons fortement qu'il soit possible de déterminer de façon précise la croyance «sincère» d'un agresseur sexuel, d'autant plus que selon la formulation actuelle de paragraphe 244.4, il n'est pas nécessaire que cette croyance soit «raisonnable» il suffit qu'elle soit «sincère». Il est probable que l'inclusion d'un test obligatoire touchant «l'aspect raisonnable» n'apporterait pas grand chose, étant donné que les hommes jeunes—et les plus âgés—sont constamment pilonnés par une propagande pornographique qui veut leur faire croire que les femmes «veulent vraiment être violées». De pareilles idées peuvent, sans doute, leur faire croire sincèrement—bien que ce soit sans fondement, déraisonnable et faux—que leurs victimes n'ont protesté que pour s'exciter davantage elles-mêmes.

Récemment, à Vancouver, les magasins Red Hot Video nous ont causé énormément de problèmes. Le nombre de ces magasins vient de passer à 15 et même si je crois que le procureur général de la Colombie-Britannique a l'intention d'intervenir pour régler ce problème, rien n'a été fait jusqu'ici. On peut trouver dans un de ces scénarios de vidéo cassettes en vente sur le marché, un exemple de ce que les chercheurs appellent «la propagande à dénouement positif». J'appelle cela propagande, on l'appelle aussi pornographie et, à mon avis, c'est une forme de littérature haineuse dirigée contre la femme. Je pense qu'il est essentiel de parler de ce genre de choses, car elles déforment l'esprit d'un très grand nombre de gens. Comme il y a 15



## [Text]

in Canada, we must think of the minds of the people who are viewing these films and who are affected by them.

This is the scenario: a group of high school students accompany their professor to an art museum. The instructor shows the slide of the "Rape of the Sabine Women" and instructs the students to "note the total abandonment in the arms of her captor." There follows a re-enactment of the rape of the Sabine women by the students. Two male students, playing Roman soldiers, grab a girl. She is screaming and crying, "No, no, no." One soldier holds the girl by her jaws and forces her mouth towards the penis of his friend. When she grits her teeth and will not open her mouth, the soldier takes hold of her throat and forces her mouth open. These actions are accompanied by expletives directed to the young women, and messages that she will end up liking it. The second soldier pushes his penis into her mouth while his friend holds the girl down and fondles her breasts. The girl is depicted as beginning to enjoy this. She begins moaning excitedly and the rape ends with the soldier ejaculating into her face. She rubs the semen over her mouth and cheeks and smiles "shyly and gratefully at her rapist." Another similar scene involving a second female student is played out. She is shown as moaning and requesting more—"it feels so good." The scene ends in similar fashion.

Feminists since at least the mid-seventies have been saying that pornography—especially pornography which portrays women as enjoying violation—contributes to assault and battery and rape of women. Those of us who have worked at shelters for battered women, as I have, or at rape crisis centres, as Megan has and does, know from the testimony of the victims of rape and beatings that men are frequently inspired to act out the violations of women shown in violent pornography, and they do just that. Now there is scientific evidence to back up what we have long known to be true. Neil Malamuth, of the University of Manitoba, and Edward Donnerstein, of the University of Wisconsin/Madison, in their forthcoming study entitled "The Effects of Aggressive-Pornographic Mass Media Stimuli" have substantiated, over the study of a long series of experiments conducted by them and by others, that what they call positive outcome violent pornography, like that described previously, substantially contributes to a decrease in men's inhibitions against sexual assault, and to an increase in the degree of pain that men will inflict on women. Interestingly, it does not change the amount of pain that they are willing to inflict on men. Men who are influenced by this kind of widely available material may have a belief that is indeed honest, but if prohibition of sexual assault is to have meaning at all, this cannot be a valid defence.

## [Traduction]

magasins de ce genre dans la région de Vancouver et qu'on peut commander n'importe quoi par la poste partout au Canada, nous devons nous soucier de ce qui se passe dans l'esprit des gens qui voient ces films et en subissent l'influence.

Voici le scénario: un groupe d'étudiants d'une école secondaire accompagne un professeur au musée. L'instructeur leur fait voir la diapositive de «L'enlèvement des Sabines» et invite les étudiants «à noter l'abandon total des femmes dans les bras de leurs ravisseurs». Vient ensuite une reprise de l'enlèvement des Sabines jouée par les étudiants. Deux étudiants, qui jouent le rôle de soldats romains, attrapent une fille. Elle hurle, crie: «Non, non, non». Un des soldats la saisit à la mâchoire et pousse sa bouche vers le pénis de son ami. Comme elle grince des dents et refuse d'ouvrir la bouche, le soldat la saisit à la gorge. Ses gestes s'accompagnent de jurons. Il lui dit qu'elle finira par y prendre plaisir. Le deuxième soldat lui enfonce son pénis dans la bouche pendant que son ami immobilise la fille et lui caresse les seins. On montre que la fille commence à y prendre plaisir. Elle commence à pousser des gémissements de plaisir et le viol prend fin lorsque le soldat lui éjacule dans le visage. Elle se barbouille la bouche et les joues de sperme et fait des sourires «timides et reconnaissants à son assaillant». On voit une autre scène, semblable, à laquelle participe une deuxième étudiante. On la montre qui pousse des gémissements et en demande encore—«c'est si bon». La scène se termine à peu près de la même façon.

Depuis au moins le milieu des années '70, les féministes soutiennent que la pornographie—surtout celle qui dépeint des femmes prenant plaisir à être violées—contribue à accroître le nombre d'agressions, de voies de faits et de viols dont les femmes sont victimes. Celles d'entre nous qui ont travaillé, comme moi, dans des refuges pour les femmes battues ou dans des centres de secours aux victimes de viols, comme l'a fait Megan, savent d'après le témoignage des victimes de viol et de voies de faits que les hommes jouent souvent des rôles qu'ils ont vu dans des scènes pornographiques violentes qu'ils ne font que répéter. Il existe maintenant des preuves scientifiques pour étayer une vérité que nous connaissons depuis longtemps. Neil Malamuth, de l'Université du Manitoba et Edward Donnerstein de l'Université du Wisconsin/Madison ont fait une étude qui paraîtra bientôt et s'intitule: «The effects of Aggressive-Pornographic Mass Media Stimuli» (Les effets des stimulus agressifs et pornographiques émanant des mass médias) dans laquelle ils démontrent, par l'étude d'une longue série d'expériences effectuées par eux-mêmes et par d'autres, que ce qu'ils appellent la pornographie violente à dénouement positif, du genre décrit tout à l'heure, contribue pour une part importante à affaiblir chez les hommes les inhibitions touchant l'agression sexuelle et à accroître les souffrances que les hommes infligent aux femmes. Il est intéressant de noter qu'elle ne modifie en rien les souffrances qu'ils sont prêts à faire subir aux hommes. Les hommes influencés par ce genre de représentations qu'on peut se procurer n'importe où, croient peut-être sincèrement au message qu'elles transmettent, mais si l'interdiction frappant l'agression sexuelle doit avoir la moindre signification, il ne faut pas que ce soit une défense admissible.



*[Text]*

We are also concerned that, while the provisions regarding recent complaint have been abrogated in subclause 246.5, nothing has replaced them. In order to avoid the confusion that arose concerning the revisions with respect to corroborating evidence following the 1976 amendments, we would request that subclause 246.5 be removed and replaced with a prohibition against any direction to the jury on the lack of recent complaint.

At this point, honourable senators, I would like to introduce Ms. Megan Ellis, who is with the Women against Violence against Women, Rape Crisis Centre of Vancouver.

**Ms. Megan Ellis:** I work at a rape crisis centre in Vancouver and, as such, I am, so to speak, "on the front line." The two main areas of my work are support and counselling and accompaniment to women and children who are victims of sexual assault, as well as public education about rape, about self-protection from rape, and about police, medical and legal procedures. To clarify my frame of reference, it is my experience that women of all ages, from babies to octogenarians, are potential and actual victims of sexual assault and that it is men from roughly the ages of 13 to 60 who are their attackers. It is my hope that the degenderization of the offences in the Criminal Code will not obscure this reality.

Given the work I do, I can tell honourable senators that this law has real life implications. I might also add that, at present, even though it is a policy of my centre neither to encourage or discourage a woman who is considering reporting a rape to the police, one-half to two-thirds of the women who contact our centre do not report the rape to the police. The reasons they usually give for this revolve around what they have read or heard about the way rape victims are treated by police and by the courts. Accompanying women to court, I have seen, first-hand, time and time again, women being degraded in the courtroom situation. Despite the 1976 restrictions on questions regarding their past sexual history, many women are asked questions which cast aspersions on their moral character, both directly and indirectly. Because of the attitudes of those who enforce the law—of police, of defence counsel, of prosecutors, of judges and of juries—a woman's sexual character and conduct is used not only with respect to the issue of whether she consented to the act in question, but is relevant as to whether she is telling the truth at all.

In the public education work that I have done, I have openly discussed these inequities. Like most rape crisis centre workers in this country, I vocalize my criticisms of the present law and its enforcement at every available opportunity, and have been doing so for several years now. The lack of confidence that women place upon the criminal justice system, as indicated by the rape report statistics on which I will comment later, is not the fault of these, our criticisms, but is due to the lack of

*[Traduction]*

Nous trouvons aussi inquiétant qu'après avoir supprimé au paragraphe 246.5 les dispositions relatives à la plainte spontanée, on n'ait rien prévu pour les remplacer. Afin d'éviter le genre de confusion qui a suivi les modifications de 1976 relativement à la corroboration, nous souhaiterions que le paragraphe 246.5 soit supprimé et remplacé par une disposition interdisant au juge de faire des recommandations au jury relativement à l'absence de plainte spontanée.

Maintenant, honorables sénateurs, j'aimerais présenter M<sup>me</sup> Megan Ellis qui fait partie du groupe des Femmes contre la violence et d'un centre de secours pour les femmes victimes de viols, à Vancouver.

**Mme Megan Ellis:** Je travaille dans un centre de secours pour les femmes victimes de viols, à Vancouver, et je suis donc, pour ainsi dire, «en première ligne». Les deux principaux aspects de mon travail consistent à soutenir, conseiller et accompagner les femmes et les enfants victimes d'agressions sexuelles et à m'occuper d'éducation populaire concernant le viol, la protection contre celui-ci, les procédures judiciaires et médicales. Pour vous donner une idée de mon domaine d'activités, je vous dirai que j'ai appris par expérience que les femmes de tout âge, des bébés aux octogénaires, peuvent être et sont victimes d'agressions sexuelles commises par des hommes dont les âges varient, en gros, de 13 à 60 ans. J'espère que la suppression de la distinction entre les sexes que fait le Code criminel relativement aux différentes infractions ne cachera pas cette réalité.

Étant donné mon travail, je peux dire aux honorables sénateurs que cette loi a des ramifications dans la vie réelle. Je pourrais aussi ajouter, qu'actuellement, même si mon centre a pour politique de n'encourager ni de décourager une femme qui envisage de signaler un viol à la police, que de la moitié au deux-tiers des femmes qui communiquent avec notre centre ne le font pas. Les raisons qu'elles donnent ordinairement se résument en gros à ce qu'elles ont lu ou entendu dire sur la façon dont la police et les tribunaux traitent les victimes de viol. Lorsque j'ai accompagné des femmes au tribunal, j'ai vu, de mes yeux et à maintes et maintes reprises, des femmes se faire traiter de façon dégradante au cours des procès. Bien que l'on ait imposé, en 1976, des restrictions sur les questions concernant son comportement sexuel antérieur, il arrive souvent qu'on pose aux femmes des questions qui portent atteinte directement ou indirectement à leur conduite et à leur réputation. Étant donné les attitudes de ceux qui sont chargés de faire appliquer la loi—la police, les avocats de la défense et de la poursuite, les juges et les jurys—on se fonde sur la conduite et la réputation sexuelle d'une femme, non seulement pour déterminer si elle a consenti ou non à l'acte en question, mais aussi pour établir si elle dit la vérité.

Au cours du travail d'éducation du public que j'ai fait, j'ai discuté ouvertement de ces injustices. Tout comme la plupart des personnes du pays qui travaillent dans les centres de secours pour les victimes de viol, je critique la loi actuelle et la façon dont elle est appliquée chaque fois que j'en ai l'occasion et je le fais maintenant depuis plusieurs années. Si les femmes font peu confiance au système judiciaire criminel, comme en témoignent les statistiques sur le nombre de viols signalés,

*[Text]*

response by the various facets of the criminal justice system to these very criticisms.

According to most sources there is a rape every 17 minutes in this country. That is more than 30,000 rapes a year. That is a lot of women who are living in terror, and a lot of men who are getting away with terrorism. This bill has important implications not only in terms of the relatively few cases which actually make it to trial, but in terms of the attitude of the people of this country to rape and their faith or lack of it in the criminal justice system.

The government has stated that it intends the amendments in Bill C-127 to recognize that rape is an act of violence. In my experience rape is always life threatening. It is taking power away from a woman and using sexuality as a means to control and degrade her. The treat of violence is present even when not explicit. The man is almost always larger and a situation in which a woman is vulnerable is intentionally constructed. Nonetheless the stated intent to recognize the violence in sexual assault is undermined by several provisions in Bill C-127. The most obvious of these are the provisions respecting the woman's sexual history and honest belief on the part of the accused.

As Jillian has told you, it is our position that past sexual history of the victim is never relevant. To cite an age-old analogy, is a victim of robbery ever asked whether he has been robbed before, or whether he has given money away before? If the intent of this law is to acknowledge rape as an act of violence, the sexual history of the complainant must be deemed inadmissible. This protection must not only be included but must be stated in the clearest possible way.

It is not unusual for prosecutors to introduce evidence of past sexual history as a way of making it apparent to the jury that the victim has nothing to hide. It is not even the defence counsel who raise it; it is the prosecutors who raise it themselves, so that they are not faced with standing up and objecting to questions by the defence, and so it will not look to the jury as though they are trying to conceal something in the woman's past. So it is the prosecutors who undermine the provisions that were ordered in 1976, presumably to protect the women.

Further, when defence counsel do ask questions that presently go beyond the range of admissibility, prosecutors are often very reluctant to object. Consequently nothing short of an absolute ban on these types of questions will provide any real protection to the victims.

Canadian women were horrified when the Supreme Court of Canada, in *Regina versus Pappajohn*, held that a man who honestly believed, whether or not his belief was reasonable, that a woman was consenting to sexual intercourse could not

*[Traduction]*

statistiques auxquelles je reviendrai plus tard, ce n'est pas à cause de nos critiques, mais plutôt à cause du fait que les différentes facettes du système judiciaire criminel n'en ont pas assez tenu compte.

D'après la plupart des sources de renseignements, il y aurait un viol toutes les 17 minutes dans le pays. Ce qui signifie plus de 30,000 par an. Un grand nombre de femmes vivent dans la terreur, et un grand nombre d'hommes se livrent impunément au terrorisme. Ce projet de loi a d'importantes ramifications, non seulement pour le nombre de cas relativement peu élevé qui se terminent effectivement au tribunal mais aussi sur l'attitude de la population du pays, vis-à-vis du viol et la confiance ou la méfiance qu'elle entretient vis-à-vis du système judiciaire criminel.

Le gouvernement a déclaré qu'en apportant des modifications par le projet de loi C-127, il avait pour intention de reconnaître que le viol est un acte de violence. D'après mon expérience, le viol comporte toujours une menace de mort. C'est enlever tout pouvoir à une femme et se servir de la sexualité pour la dominer et la dégrader. La menace de violence est présente même si elle n'est pas explicite. Dans presque tous les cas, l'homme est plus fort et il place intentionnellement la femme dans une situation où elle est vulnérable. Quoiqu'il en soit, plusieurs dispositions du projet de loi C-127 viennent saper l'intention déclarée de reconnaître l'aspect violent de l'agression sexuelle. Les plus évidentes sont les dispositions concernant le comportement sexuel antérieur d'une femme et la croyance sincère de l'accusé.

Comme Jillian vous l'a déjà dit, nous croyons que le comportement sexuel antérieur de la victime n'est jamais pertinent. Pour citer une vieille analogie, demande-t-on jamais à la victime d'un vol si elle a déjà été volée auparavant ou si elle a déjà donné de l'argent? Si l'intention de cette loi est de reconnaître que le viol est un acte de violence, le comportement sexuel antérieur du plaignant doit être considéré inadmissible. Non seulement cette protection doit-elle être prévue, mais il faut qu'elle soit énoncée le plus clairement possible.

Il n'est pas rare que les avocats de la poursuite se servent du comportement sexuel antérieur pour démontrer au jury que la victime n'a rien à cacher. Ce n'est même pas l'avocat de la défense qui soulève cette question, ce sont les avocats de la poursuite qui le font d'eux-mêmes pour ne pas avoir à élever d'objections aux questions de l'avocat de la défense et pour que le jury n'ait pas l'impression qu'on essaie de lui cacher certains aspects du passé de la femme. Ce sont donc les avocats de la poursuite qui sapent les dispositions adoptées en 1976, présumément pour protéger les femmes.

En outre, quand l'avocat de la défense pose des questions qui ne sont pas admissibles aux termes de la loi actuelle, il arrive souvent que les avocats de la poursuite hésitent à élever des objections. Par conséquent, rien, sauf l'interdiction absolue de ce genre de questions, ne peut assurer aux victimes une protection véritable.

Les Canadiennes ont été horrifiées lorsque la Cour suprême du Canada, dans l'affaire de la Reine contre *Rappajohn*, a déclaré qu'on ne pouvait reconnaître coupable de viol un homme qui croyait sincèrement qu'une femme avait consenti



## [Text]

be convicted of rape. In 1978 I sat through a two-week long rape trial. The accused was a wealthy businessman. The victim was a female real estate agent. After a business lunch to discuss the accused's house which was for sale, the accused and the complainant went to the house to discuss removal of furniture and arrangements for open house, et cetera. Some hours later the woman, naked, her hands tied behind her back, and later described as extremely upset, appeared on the doorstep of a neighbour, a priest. Later at the trial, the accused stated that he and the woman had been engaging in a bit of playful bondage, that she had suddenly become upset, that he left the room for a few minutes and returned to find her gone. The defence brought in a local psychiatrist to testify. He told the court that, yes, bondage often increased sexual stimulation. The defence introduced other witnesses who reported that alcohol had been consumed by both parties during the business lunch. The complainant stated that the accused, upon arriving at the house, had forced her into the bedroom and tied her up, had forcible sexual intercourse with her and had threatened her. Among other things, she was asked by the defence counsel whether 10 or more years ago she had once modelled swimsuits for a living.

That was the infamous Pappajohn case. Mr. Pappajohn was convicted and sentenced to three years, even though he maintained that he honestly believed that the victim was consenting. The jury did not believe in honest belief. The fact that it was raised as a defence was not only unreasonable but an insult both to the complainant and to every woman in that courtroom.

I would like to cite some quotations from a book called *The Rapist File*, which contains interviews with 15 convicted rapists serving time in prison in the U.S., to illustrate the sort of honest beliefs that these men have about women.

Sal, aged 36 serving 25 years for murder and attempted murder: "No, I don't think of myself as a rapist. You might say it's crazy, but I think of myself as a lover of women, because I had so many which I took from, and they still turn me on right now even if they're dead or still walking around".

Quentin, aged 33, serving seven and a half years for rape: "I had this image of being the Don Juan when I would be with a woman. I figured if I could overpower her sexually, then, plus my sexual gratification, I was accomplishing an ego thing where they would want to see me again".

Zeke, aged 24, serving five to ten years for attempted rape and conspiracy to sell narcotics: "They was all asking for it. They'd flaunt themselves and if I wasn't in a position to do it, somebody else would".

## [Traduction]

aux relations sexuelles, que cette croyance soit raisonnable ou non. En 1978, j'ai assisté à un procès pour viol qui a duré deux semaines. L'accusé était un homme d'affaires prospère. La victime était une femme exerçant le métier d'agent immobilier. Après un dîner d'affaires où ils avaient discuté de la vente de la maison de l'accusé, ce dernier et la plaignante s'étaient rendus à la maison de celui-ci pour traiter de l'enlèvement des meubles et les arrangements à prendre pour faire visiter la maison, etc... Quelques heures plus tard, la femme s'est présentée à la porte d'un voisin, un prêtre. Elle était nue, elle avait les mains attachées derrière le dos et était extrêmement bouleversée, d'après le témoignage entendu plus tard. Plus tard, au cours du procès, l'accusé a déclaré que la femme et lui s'étaient livrés à un peu d'asservissement sexuel, par jeu, et que soudainement elle s'était énervée, qu'il avait quitté la pièce pendant quelques minutes et qu'à son retour elle était partie. La défense a fait témoigner un psychiatre local. Il a déclaré à la cour que oui, l'asservissement avait souvent la stimulation sexuelle. La défense a fait comparaître d'autres témoins qui ont déclaré que les deux personnes avaient consommé de l'alcool pendant le dîner d'affaires. La plaignante a déclaré que dès leur arrivée à la maison, l'accusé l'avait entraîné de force dans la chambre à coucher et l'avait ligotée, qu'il l'avait ensuite forcée à des relations sexuelles et qu'il l'avait menacée. L'avocat de la défense lui a demandé, entre autres, si dix ans ou plus auparavant, elle n'avait pas travaillé comme modèle pour présenter des maillots de bain.

Il s'agissait de l'ignoble affaire Pappajohn. M. Pappajohn a été reconnu coupable et condamné à trois ans d'emprisonnement, qu'il ait soutenu qu'il croyait sincèrement que la victime était consentante. Le jury n'a pas cru à sa croyance sincère. Le fait que cela ait été évoqué comme moyen de défense est non seulement déraisonnable, mais aussi une insulte, tant pour la plaignante que pour toutes les femmes présentes à ce procès.

J'aimerais citer quelques extraits d'un livre intitulé *The Rapist File* qui se compose d'interviews avec 15 prisonniers américains reconnus coupables de viol pour illustrer le genre de croyance sincère que ces hommes entretiennent au sujet des femmes.

Sal, un homme âgé de 36 ans qui purge une peine de 25 ans d'emprisonnement pour meurtre et tentative de meurtre: «Non, je ne me considère pas un «violeur». Vous direz peut-être que c'est insensé, mais je me considère comme un homme qui aime les femmes, car elles m'ont beaucoup donné et elles m'excitent encore aujourd'hui, qu'elles soient mortes ou vives.»

Quentin, un homme de 33 ans qui purge une peine d'emprisonnement de 7 ans et demi pour viol; «je me voyais comme Don Juan lorsque j'étais en compagnie d'une femme. Je m'imaginais que si je pouvais la dominer sexuellement qu'en plus de lui faire sexuellement plaisir j'aurais un effet sur elle qu'il l'amènerait à vouloir me revoir.»

Zeke, un homme âgé de 24 ans, condamné à une peine de 5 à 10 ans d'emprisonnement pour tentative de viol et conspiration en vue de vendre des narcotics; «Elles le cherchaient toutes, elles se jetaient à la tête de n'importe qui et si je n'en profitais pas quelqu'un d'autre le ferait.»



## [Text]

Julio, aged 24, serving five to ten for forcible rape, kidnapping in the first degree, and sodomy in the first degree: He describes his actions leading up to the rape. The interviewer asks: "You did all this and then you raped them?" He shakes his head affirmatively. The interviewer asks: "Why?" "To give them pleasure", he replies, as though the answer is obvious. He then describes the feeling he had while raping them, and then adds "And to know that she didn't want it, refused it, and then in the ultimate accepted it and enjoyed it, that fascinated me a lot."

This is the real life corollary of the kind of propaganda the jury is given. Men choose to believe that women want to be raped and enjoy it.

The interviewer then asks: "Did you always get into bondage when you raped?" He smiles broadly: "No, not always. In fact, I just got that out of *Penthouse* magazine. I never knew about that until I read that magazine".

This is a slightly changed example to protect the actual woman in question. Jane Smith was a young woman who developed a relationship with a man, a professional athlete, over a period of months. She later ended the relationship. One evening he came to her apartment and tried to reinstate sexual relations with her. She refused and asked him to leave. He picked her up bodily and carried her struggling and screaming to his car. Threatening her, he proceeded to take her to his home, where he raped her. He was charged with rape but was acquitted because he believed she liked it rough. This was seen as a justification for her forcible abduction and subsequent rape.

As many studies have indicated, women who are battered by their husbands are often subject to sexual assault. Bill C-127 has expressly deleted the intra-spousal exemption—the infamous intra-spousal exemption, I might add—as nothing, in my experience, raises women's consciousness as fast as telling them their husband has the right to rape them, according to the law in this country. The inclusion of the defence of honest belief is likely to negate the effect of this change. Further, the fact that the defence of honest belief will now apply to cases of ordinary assault, and assault causing bodily harm, may have extremely serious consequences for battered women.

While we maintain that no woman consents to be beaten, we understand the psychological, social and economic forces which make it so difficult for a woman to extricate herself from a battering situation. We doubt that the government is aware of the effect that honest belief provisions could have in cases of women charging their husbands with assault. In fact, Mr. Peterson, who was Parliamentary Secretary to the Minister of Justice at the time, in a meeting with some women in Vancouver, admitted that the House Committee on Justice and Legal Affairs had not even considered the fact that including codifying the honest belief provisions under section

## [Traduction]

Julio, âge de 24 ans, purgeant une peine de 5 à 10 ans d'emprisonnement pour viol forcé, rapt au premier degré et sodomie au premier degré: il décrit les agissements qui l'ont amené au viol. L'interviewer demande: «Vous faisiez tout cela et ensuite vous les violiez?» il fait signe que oui de la tête. L'interviewer demande: «Pourquoi» «Pour les faire jouir», répond-il, comme s'il s'agissait d'une évidence. Il parle ensuite des sentiments qu'il éprouve pendant qu'il les viole et ajoute «je trouvais tout à fait fascinant de savoir qu'elles ne voulaient pas, qu'elles refusaient et qu'ensuite elles finissaient par l'accepter et en jouir.»

C'est là le corollaire de la vie réelle qui découle du genre de propagande qu'on sert au jury. Les hommes aiment mieux croire que les femmes souhaitent être violées et qu'elles y prennent plaisir.

L'interviewer demande ensuite: «Avez-vous toujours attaché les femmes que vous violiez?» Il fait un grand sourire: «Non, pas toujours. En fait j'ai pris cela dans le magazine *Penthouse*. Je n'avais jamais entendu parler de cela auparavant.»

Je vous donne un autre exemple légèrement modifié pour protéger l'identité réelle de la femme en cause. Jane Smith était une jeune femme qui avait établi, au cours d'une période de quelques mois, une relation avec un homme, un athlète professionnel. Plus tard, elle a décidé de mettre fin à leur relation. Il s'est présenté, un soir, à son appartement et a tenté de reprendre les relations sexuelles avec elle. Elle a refusé et lui a demandé de partir. Il l'a saisie et l'a transportée de force dans son auto malgré sa résistance et ses cris. Il l'a menacée, l'a amenée chez lui et l'a violée. Il fut accusé de viol mais acquitté parce qu'il croyait qu'elle aimait la manière forte. On a considéré que cela justifiait son enlèvement de force et le viol qui s'est ensuivi.

Comme bien des études l'ont démontré, les femmes qui sont battues par leur mari, sont souvent victimes d'agression sexuelle. Le projet de loi C-127 a expressément supprimé l'exemption entre conjoints, j'ajouterai l'infâme exemption entre conjoints, parce que rien, d'après mon expérience ne sensibilise aussi rapidement les femmes que de leur dire que leur mari ont le droit de les violer, d'après la loi de notre pays. La disposition permettant d'invoquer la croyance sincère pour sa défense réduira vraisemblablement à néant l'effet de ce changement. De plus, le fait que la défense de la croyance sincère s'applique maintenant aux cas de voies de faits ordinaires et aux voies de faits causant des lésions corporelles peut avoir des conséquences extrêmement graves pour les femmes battues.

Bien que nous maintenions qu'aucune femme ne consente à se laisser battre, nous comprenons les forces psychologiques, sociales et économiques qui font qu'il est si difficile pour une femme de se sortir d'une situation où elle est battue. Nous doutons que le gouvernement se rende compte de l'incidence que pourraient avoir les dispositions relatives à la croyance sincère dans les cas où des femmes accusent leur mari de voies de faits. En fait, M. Peterson, lorsqu'il était secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, a admis, au cours d'une réunion avec quelques femmes, à Vancouver, que le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre ne s'était

*[Text]*

244 would therefore make them applicable to the assault provisions, which would then carry over to women who were trying to charge their husbands with assault.

Studies indicate that most men who batter women don't see themselves as batterers. They sometimes admit to flying off the handle, losing their tempers, but rarely accept responsibility for their actions. They sometimes see their violence as discipline, not unlike parents who abuse their children, or the outcome of righteous anger. They usually see the fact that the women in question is their wife as licence to take out their anger on them. The experience of women who work in transition houses show that women do not usually leave for good after the first time they are battered. They may not even leave at all. They frequently blame themselves for what happened and try harder to please their husbands. They convince themselves that it won't happen again, that he just lost his temper this once, and, after all, he may apologize later. Is the fact that she stays going to be introduced as evidence of his honest belief of her consent when she leaves six months later with two black eyes and a broken jaw?

Here is a possible future scenario taken from a real case. Sandra is 22 years old. She has been married for four years and has two small children. Her husband has been beating her since the time of her first pregnancy. When she was five months pregnant he said that she was fat and ugly and looked like a slut and slapped her several times across the face when he discovered he had no ironed shirts. When she cried he forced her to beg his forgiveness on bended knees. He pushed her down on the floor and forced her to perform oral sex on him. When she protested he told her to shut up, that he was showing her how to be a good wife. Then he took her into the bedroom and had sexual intercourse with her, snarling that it was her wifely duty.

These scenarios did not stop when she had her first child, although they were more frequent during the time of her two pregnancies. He constantly told her she was ugly and stupid and useless and a lousy mother. Once he came home from work to find her asleep on the couch. Enraged, he slapped her in the presence of her two young children and forced her again to her knees. She struggled, refusing to be humiliated in front of the children and he hit her. She asked him to remember that the children were present. He grabbed her roughly, dragged her into the bedroom and had forcible sexual intercourse with her slapping her until she submitted. Afraid for her children and for herself, when he was in the bathroom she took the children and ran to her next door neighbour. Her husband followed her and stood on the front step banging on the door and shouting to his wife. The neighbour called the police.

Sandra and her children were taken to a transition house. After several weeks Sandra and her children rented a small

*[Traduction]*

même pas rendu compte qu'en incluant dans l'article 244 les dispositions relatives à la croyance sincère, elles devenaient ainsi applicables aux dispositions concernant les voies de faits et pouvaient donc s'appliquer à des cas où des femmes voudraient accuser leur mari de voies de faits.

Des études démontrent que la plupart des hommes qui battent leur femme ne se voient pas comme des «batteurs» de femmes. Ils admettent parfois qu'ils prennent la mouche ou qu'ils s'emportent, mais ils acceptent rarement la responsabilité de leurs actes. Ils considèrent parfois leur violence comme une mesure disciplinaire, un peu comme les parents qui maltraitent leurs enfants, ou encore comme le résultat d'une juste colère. Ils considèrent ordinairement que le fait que la femme en cause soit leur épouse leur donne le droit de passer leur colère sur elle. D'après l'expérience des femmes qui travaillent dans des maisons de transition, les femmes ne quittent ordinairement pas leur mari pour de bon quand elles sont battues pour la première fois. Il est même possible qu'elles ne partent jamais. Il arrive souvent qu'elles se blâment elles-mêmes de ce qui est arrivé et qu'elles fassent plus d'efforts pour plaire à leur mari. Elles se font croire que cela n'arrivera plus, qu'il s'est seulement emporté cette fois-là, et qu'après tout il fera, peut-être, plus tard, des excuses. Est-ce que le fait qu'elle reste sera présenté comme preuve qu'il croyait qu'elle était consentante, lorsqu'elle partira six mois plus tard avec deux yeux au beurre noir et la mâchoire brisée?

Voici un exemple tiré d'un cas réel de ce qui pourrait arriver. Sandra a 22 ans. Elle est mariée depuis 4 ans et a deux petits enfants. Son mari la bat depuis sa première grossesse. Lorsqu'elle était enceinte de 5 mois il a dit qu'elle était grosse et laide, et qu'elle avait l'air d'un souillon. Il l'a ensuite giflée plusieurs fois quand il a constaté que ses chemises n'étaient pas repassées. Quand elle s'est mise à pleurer, il l'a obligée à lui demander pardon à genoux. Il l'a jetée par terre et l'a obligée à une relation sexuelle orale avec lui. Quand elle a protesté, il lui a dit de se taire, qu'il lui montrait comment être une bonne épouse. Ensuite il l'a amenée dans la chambre à coucher et a eu des relations sexuelles avec elle en vociférant que c'était son devoir d'épouse.

Ces scènes n'ont pas pris fin après la naissance de son premier enfant, bien qu'elles aient été plus fréquentes au cours des deux grossesses. Il a passé son temps à lui dire qu'elle était laide, bête et inutile et qu'elle ne valait rien comme mère. Un jour, en arrivant du travail, il l'a trouvée endormie sur le sofa. Enragé, il l'a frappé devant ses deux jeunes enfants et l'a encore forcée à s'agenouiller. Elle a résisté parce qu'elle refusait d'être humiliée devant ses deux enfants, et il l'a alors frappée. Elle lui a demandé de ne pas oublier que les enfants étaient là. Il l'a saisie brutalement, l'a traînée dans la chambre à coucher et l'a forcée à avoir des relations sexuelles en la frappant jusqu'à ce qu'elle se soumette. Effrayée pour ses enfants et pour elle-même, elle s'est enfuie avec eux chez un voisin pendant que son mari allait à la salle de bain. Il l'a suivie, et s'est mis à frapper à la porte en criant. Le voisin a appelé la police.

Sandra et ses enfants ont été amenés dans une maison de transition. Après plusieurs semaines, Sandra a loué une petite



## [Text]

house on the other side of town. One day, three weeks later, Sandra's husband came to the door. He said he wanted to talk with her. She opened the door and he pushed his way in. He immediately grabbed her and started to slap her. She ran to another room and he followed her shouting abuse. He dragged her into the bedroom and had forcible sexual intercourse with her. After he left Sandra called a friend and they called the police. Her husband was charged with sexual assault. I am putting this forward assuming that the bill is passed.

At the trial 13 months later her husband claimed that he honestly believed that Sandra had consented—after all, they had had sex after fighting in the past, that was the way they made up. The Crown Prosecutor asked her questions like, "He has done this to you before. What makes this time different?"

We also want to know whether charges against her husband for sexual assault will be heard in the family division of the provincial court. If so, we believe the effect would be to minimize the complaint and translate it into a domestic dispute. We don't believe the problems above are addressed by the bill or have been addressed by those who support it. Section 245.1(2) which is applicable to sexual assault with a weapon and assault causing bodily harm, says:

—"bodily harm" means any hurt or injury to the complaint that interferes with his or her health or comfort and that is more than merely transient and trifling in nature.

This clause apparently clarifies a decision in *Regina v. Maloney*, 1976, Ontario County Court. On the surface, it would seem to be a reasonable definition of bodily harm. But a look at current police practice, particularly with reference to domestic disputes, shows that there is a wide variety of practice among both police and courts. In a study of protection for battered women, the researcher found that some police will not arrest unless they witness the assault or unless it is very severe. One family court prosecutor suggested that the police would arrest only if the woman involved required hospital treatment for her injuries. To quote from page 79 of "*Protection Study for Battered Women*" prepared by the Women's Research Centre in Vancouver:

When informants were asked whether assault-bodily harm charges were proceeded with summarily or by indictment, they indicated that crown counsel decided in which manner the assault-bodily harm charge would be dealt with. From their experience, they saw the majority of the cases treated summarily. One family court judge said, "Most assaults-bodily harm are sufficiently dealt with summarily, if it is so serious an assault-bodily harm it should be wounding". A criminal court judge reiterated this point and commented, 'In a very few cases would you

## [Traduction]

maison à l'autre bout de la ville pour aller y vivre avec ses enfants. Un jour, trois semaines plus tard, le mari s'est présenté à la porte. Il a dit qu'il voulait lui parler. Elle a ouvert la porte et il est entré de force. Il l'a saisie immédiatement et s'est mis à la gifler. Elle s'est sauvée dans une autre pièce où il l'a suivie en lui criant des insultes. Il l'a traînée dans la chambre à coucher et l'a forcée à des relations sexuelles. Après son départ, Sandra a appelé un ami et ils ont ensemble appelé la police. Son mari a été accusé d'agression sexuelle. Je présente cela comme si le projet de loi était déjà adopté.

Lors du procès, 13 mois plus tard, son mari a prétendu qu'il croyait sincèrement que Sandra était consentante. Après tout, il était déjà arrivé dans le passé qu'ils aient des relations sexuelles après une dispute, et c'était de cette façon qu'ils se réconciliaient. L'avocat de la Couronne lui a posé des questions du genre: «Vous a-t-il déjà fait cela auparavant? Qu'y a-t-il de différent cette fois-ci?»

Nous voulons aussi savoir si le procès de son mari accusé d'agression sexuelle aura lieu dans la division de la famille de la cour provinciale. Dans ce cas, nous croyons que cela aurait pour effet de minimiser la plainte et d'en faire une question de querelle de ménage. Nous croyons que ni le projet de loi, ni ceux qui l'appuient, ne tiennent compte du genre de problème évoqué ci-dessus. L'alinéa 245.1(2) qui peut s'appliquer à l'agresseur sexuel armé et à l'agression causant des lésions corporelles stipule que:

«lésions corporelles» désigne une blessure qui nuit à la santé ou au bien-être du plaignant et qui n'est pas de nature passagère ou sans importance.

Cet alinéa apporte apparemment des précisions à un jugement qui a été rendu par la cour de comté de l'Ontario dans l'affaire de la Reine contre Maloney, en 1976. À première vue, cela pourrait sembler une définition raisonnable de lésions corporelles. Cependant, si l'on considère ce que fait ordinairement la police, surtout dans les cas de querelles de ménage, on s'aperçoit qu'il existe énormément de différences dans les pratiques suivies, tant par la police que par les tribunaux. Dans une étude sur la protection des femmes battues, le chercheur a constaté que certains policiers ne font pas d'arrestations, à moins qu'ils aient été témoins de voies de faits ou que ses dernières soient très graves. Un avocat de la Couronne de la cour familiale a laissé entendre que la police ne procéderait à une arrestation que si la femme en cause devait être hospitalisée pour ses blessures. Voici un extrait tiré de la page 79 de l'étude intitulée "*Protection Study for Battered Women*" élaborée par The Women Research Centre de Vancouver:

Quand on a demandé aux informateurs si les accusations de voies de faits causant des lésions corporelles faisaient l'objet d'une procédure sommaire ou d'une mise en accusation, ils ont répondu que c'était à l'avocat de la Couronne de décider de quelle façon on traiterait l'accusation de voies de faits causant des lésions corporelles. D'après leur expérience, ils leur semblaient que la plupart des cas étaient traités de façon sommaire. Un juge de la cour familiale a déclaré qu'une procédure sommaire suffisait pour la plupart des cas de voies de faits causant des



## [Text]

impose a sentence of six months, and they'd be dealt with at criminal court anyway. Family court cases are all summary.'

The point is that this definition of bodily harm leaves a great deal of discretion to those charged with its enforcement; a discretion, we suggest, which is rarely used in favour of women. Our concern is that serious sexual assaults, given that bodily harm is one of the distinguishing factors between the tiers, will be minimized. This same discretion will be called upon in the area of decision making around which sexual assaults are to be tried summarily and which are to be proceeded with by way of indictment. To quote the Honourable Jean Chrétien, who at the time of the third reading of this bill was Minister of Justice:

Under the category of sexual assault we are, first, creating a hybrid offence, with the possibility of an indictable offence with a maximum of ten years, or summary conviction with six months maximum for minor touching cases. This first level offence will cover everything from touching to forced sexual intercourse with a minimum of violence.

This is a very wide range indeed. I know after having discussed this clause with the Vancouver Regional Crown Counsel he is concerned about the lack of guidelines and about the sort of things which are to be treated summarily. While we understand that the intent of this section is to allow prosecutions for very minor sexual assaults to be brought, we are concerned that there seems to be no guarantee that forcible sexual intercourse will always be tried by way of indictment. I think, looking at this bill, that it is quite possible that we could have a situation in Canada similar to a case in England last January where a rapist was fined 2000, and that was his sentence. We are concerned to have some sort of guarantee that this situation won't be repeated here.

At what point on the continuum between touching and forced sexual intercourse will the line be drawn and, further, who will draw it? At the moment the first tier sexual assault also covers, aside from forced sexual intercourse, acts of degradation. So you could have extremely horrible sexual assaults in that tier and it is possible that they can be prosecuted either way. There are terrible inconsistencies in the bill. I would suggest, in fact, that this bill is rather badly drafted. One of them is the "recent complaint" evidence which, as Jillian mentioned, is abrogated. In 1976 something similar was said about corroboration. I believe a provincial court judge in British Columbia said that since they have taken the requirement for corroboration out of the bill we will

## [Traduction]

lésions corporelles, et que si ces lésions étaient vraiment graves, qu'il fallait alors parler de blessures. Un juge de la cour criminelle a déclaré la même chose en ajoutant: «Il n'y a que très peu de cas où une peine de six mois d'emprisonnement serait prononcée et, de toute façon, ils relèvent d'une cour criminelle. Tous les cas réglés par les cours familiales le sont de façon sommaire.»

Il en ressort que cette définition des lésions corporelles laisse une grande latitude à ceux qui sont chargés de l'application de la loi; l'attitude qui, à notre avis, joue rarement en faveur des femmes. Nous craignons entre autres que les agressions sexuelles graves soient minimisées par le fait que les lésions corporelles constituent l'un des facteurs servant à établir le degré. On se servira des mêmes pouvoirs discrétionnaires pour décider si les agressions sexuelles doivent être jugées selon une procédure sommaire ou par voie de mise en accusation. Voici un extrait de ce qu'a dit l'Honorable Jean Chrétien, quand il était ministre de la Justice, lors de la troisième lecture de ce projet de loi:

En établissant la catégorie «agression sexuelle», nous créons, premièrement, une infraction hybride qui peut être un délit passible d'une peine maximale de dix ans ou d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité d'une peine maximum de six mois pour les cas mineurs d'attouchements. Ce premier niveau d'infraction englobera tout ce qu'on peut trouver entre l'attouchement et les relations sexuelles forcées où il n'y a qu'un minimum de violence.

C'est vraiment là une portée très étendue. Je sais, pour avoir discuté de cette disposition avec l'avocat de la Couronne de la région de Vancouver, qu'il est préoccupé par l'absence de lignes directrices et sur le genre d'infractions qui peuvent faire l'objet de procédures sommaires. Bien que nous comprenions que cet article ait pour but de permettre des poursuites pour des agressions sexuelles très mineures, nous trouvons inquiétant qu'il ne semble y avoir rien qui garantisse que les relations sexuelles forcées feront toujours l'objet de poursuites par voies de mise en accusation. Je pense, en examinant ce projet de loi, qu'il est tout à fait possible que l'on trouve au Canada un cas semblable à celui qui s'est présenté en Angleterre, en janvier dernier, où un individu coupable de viol a été condamné à une amende de 2,000 livres, sans plus. Nous tenons à ce qu'il y ait certaines dispositions garantissant que cette situation ne se produira pas ici.

Dans l'ensemble des infractions qui peuvent s'échelonner entre l'attouchement et les relations sexuelles forcées, où fera-t-on la distinction, et de plus qui la fera? Pour le moment, le premier degré d'agression sexuelle comprend, en plus des relations sexuelles forcées, les actes de dégradation. Il est donc possible que des agressions sexuelles tout à fait horribles se retrouvent dans cette catégorie et il est aussi possible que les poursuites se fassent d'une façon ou d'une autre. On trouve des conséquences terribles dans ce projet de loi. Je dirais, en fait, que ce projet de loi est assez mal rédigé. On note, entre autres, la preuve de la plainte spontanée qui, comme Jillian l'a mentionné, est supprimée. En 1976, on a prévu quelque chose du même genre à propos de la corroboration. Je crois qu'un

## [Text]

just go back to the common law, which requires corroboration. They are taking "recent complaints" out of the Criminal Code, so do we go back to the common law, which demands recent complaints evidence? Something specific must be done to address this matter; otherwise, it will result in extreme confusion.

Another unfortunate inconsistency is with respect to the age of consent. I don't know if you are aware, but this bill has apparently lowered the age of consent. If this bill is passed there will be two provisions in the Criminal Code to deal with sexual relations under the age of 14. One is clause 146 which prohibits sexual intercourse with somebody altogether. If this bill goes through that will be changed because under the new provisions for sexual assault, clause 246.1(2) says that when somebody is charged with sexually assaulting a girl under 14 and he is less than three years of age older than she is, consent can be a defence. So you can have the situation where you have a 16 year old male who has had intercourse with a 13 year old female and is charged with having sexual intercourse with her. Will he be convicted? If, on the other hand, he is charged with a sexual assault against her, she will be asked whether she consented.

I have another scenario, which is short, and which relates to that point. Karen, a 13-year-old, while walking home on a summer evening, runs into three boys she knows from the high school, aged 15 and 16. They say that they are going over to one of the boys' homes to listen to records, and that a few more friends from school are going over as well. They invite her along and she agrees.

When they got to the house, it transpired that the boy's parents were not home and that, in fact, they were away for the weekend. The boy and his older sister were staying on their own, and the boy's sister was out for the evening.

The boys took out a bottle from the parents' liquor cabinet and poured in into glasses. Karen drank about half of a glass, and the boys had a couple of glasses of liquor each. They frequently speculated aloud about the whereabouts of the other friends who were expected to arrive.

One of the boys started to make advances to Karen, who told him to stop or she would leave. He apologized and all three said that it was okay and they would not hassle her.

Nonetheless, a little while later they started talking about sex, using rather blatant street terminology. Karen got embarrassed and stood up to go. One boy grabbed her and started kissing her; she struggled, but he did not stop. Each boy helped take off her clothes and had sex with her. Karen cried and pleaded with them to stop. A couple of hours later they told her to put on her clothes; she did; they told her to go home, and said that, if she told anyone about it, everyone in the school would be told that she was a whore.

Karen went home crying and told her mother, who phoned the police.

Under the current law, they would be charged under section 146. Whether Karen consented or not is not an ordeal that she would have to be put through in court, and in my experience,

## [Traduction]

juge de la cour provinciale de la Colombie-Britannique a dit que puisque le projet de loi supprimait la corroboration, nous reviendrions simplement au droit commun qui l'exige. On enlève maintenant la plainte spontanée du Code criminel, retournerons-nous au droit commun qui exige la preuve de la plainte spontanée? Il faut prévoir des dispositions précises à ce propos, sinon il en résultera une très grande confusion.

Il y a une autre inconsistance malheureuse à propos de l'âge nubile. J'ignore si vous vous en rendez compte, mais ce projet de loi a apparemment abaissé l'âge nubile. S'il est adopté, il y aura deux dispositions du Code criminel s'appliquant aux relations sexuelles avec une personne de moins de 14 ans. La première est l'article 146 qui interdit toute relation sexuelle avec une personne de moins de 14 ans. Si ce projet de loi est adopté, cela sera changé, aux termes des nouvelles dispositions relatives à l'agression sexuelle, l'alinéa 246.1(2) stipule que lorsqu'une personne est accusée d'avoir agressé sexuellement une fille de moins de 14 ans, et qu'il est de moins de 3 ans son aîné, le consentement peut constituer une défense. Il peut donc arriver qu'un garçon de 16 ans ait des relations sexuelles avec une fille de 13 ans et qu'il en soit accusé. Sera-t'il reconnu coupable? Si, d'autre part, il est accusé de l'avoir agressé sexuellement, on lui demandera si elle a consenti.

J'ai une autre possibilité, très brève, et tout à fait pertinente. Karen, une adolescente de 13 ans, qui rentre chez elle un soir d'été, rencontre trois garçons qu'elle connaît de l'école secondaire et qui sont âgés de 15 et 16 ans. Ils disent qu'ils se rendent chez l'un d'entre eux pour écouter des disques et que d'autres amis de l'école vont se joindre à eux. Ils l'invitent et elle accepte.

Une fois arrivés, elle apprend que les parents du garçon ne sont pas là et qu'en fait, ils sont partis pour le week-end. Le garçon et sa sœur aînée gardent la maison, mais la sœur est sortie pour la soirée.

Les garçons prennent une bouteille dans le bar des parents et versent quelques verres, Karen boit à peu près un demi verre et les garçons en boivent deux chacun. Ils répètent qu'ils se demandent bien où sont passés les amis qu'ils attendaient.

Un des garçons commence à faire des avances à Karen qui lui dit d'arrêter, en menaçant de s'en aller. Il lui fait des excuses et tous lui déclarent qu'ils ne l'importuneront plus.

Néanmoins, un peu plus tard, ils commencent à parler de sexe en se servant d'un vocabulaire plutôt grossier. Karen se sent embarrassé et se lève pour partir. Un des garçons l'attrape et commence à l'embrasser. Elle se débat mais il continue. Tous les garçons la dévêtissent et ont avec elle des relations sexuelles. Karen pleure et les supplie d'arrêter. Deux heures plus tard, ils lui disent de se rhabiller et de s'en aller, en mentionnant que si elle parle, tous les élèves de l'école souront qu'elle est une putain.

Karen retourne chez elle en pleurant et raconte tout à sa mère qui appelle la police.

Aux termes de la loi actuelle, des accusations seraient portées contre eux, en vertu de l'article 146. Que Karen ait été consentante ou non est une épreuve qu'elle n'aurait pas eu à



[Text]

even with young women, the current cross-examination on consent is brutal.

Under the proposed legislation she would have to go to court; they would be charged with sexual assault, and the onus would be on her and her prosecutor to prove beyond a reasonable doubt that she did not consent.

So, Bill C-127 thus quite substantially decreases the protection afforded to young girls under the current law.

**Senator Frith:** She must prove it beyond a reasonable doubt?

**Ms. Ellis:** She would have to give proof.

**Senator Frith:** The onus is never on the accused to prove anything beyond a reasonable doubt.

**Ms. Ellis:** But she is not the accused.

**Senator Frith:** On the defence of consent, she does not have to prove beyond a reasonable doubt that she did not consent.

**Senator Hicks:** On the contrary.

**Senator Frith:** You have given us good evidence and have made some interesting observations as you have taken us through the bill, and quite frankly, the distinction you make between the two is a valid one, and I am concerned about what you are raising, but I think you are overstating it if you say that the complainant has to prove beyond a reasonable doubt that she did not consent. I do not think that that is right, unless the law has changed lately.

**Ms. Ellis:** Certainly under the current provisions of rape law one has to prove lack of consent beyond a reasonable doubt.

**Senator Nurgitz:** I think the witness is right. When the defence of consent is raised, the Crown must prove all aspects of its case beyond a reasonable doubt, one of them being—

**Senator Frith:** Lack of consent. That is correct.

**Senator Nurgitz:** That is the point she has made. You cannot raise a frivolous item of consent, but if you can establish reasonable evidence of consent, then in terms of the entire Crown case, it must be proved beyond a reasonable doubt, and what the witness says is correct.

**Senator Hicks:** Surely the burden is on the defendant to prove that there was consent.

**Senator Nurgitz:** Only if you raise reasonable evidence of consent, but we will be hearing from experienced Crown counsel on this point.

**Ms. Ellis:** Under current rape law, the onus is not on the defence, and that is only found in rape law.

What I am suggesting is that, given the same attitudes are at play, the defence would raise in that situation the fact that

[Traduction]

subir au tribunal. D'après mon expérience, le contre-interrogatoire sur le consentement est mené d'une façon brutale, même lorsqu'il s'agit de très jeunes femmes.

Selon le projet de loi, elle devrait comparaître en cour et ils seraient accusés d'agression sexuelle et il incomberait, à elle et à son avocat, de prouver, sans laisser subsister de doute raisonnable, qu'elle n'a pas donné son consentement.

Par conséquent, le projet de loi C-127 réduit considérablement la protection qu'assure aux adolescentes la loi actuelle.

**Le sénateur Frith:** Elle doit le prouver hors de tout doute raisonnable?

**Mme Ellis:** Il lui faudrait donner une preuve.

**Le sénateur Frith:** Il n'incombe jamais à l'accusé de prouver quoi que ce soit hors de tout doute raisonnable.

**Mme Ellis:** Mais elle n'est pas l'accusée.

**Le sénateur Frith:** Dans le cas où quelqu'un évoque le consentement de la plaignante pour sa défense; mais elle n'a pas à prouver hors de tout doute raisonnable qu'elle n'a pas donné son consentement.

**Le sénateur Hicks:** Au contraire.

**Le sénateur Frith:** Vous nous avez présenté un bon témoignage et vous avez fait des observations intéressantes en parcourant le projet de loi avec nous et, pour être tout à fait franc, la distinction que vous faites entre les deux est valable et la question que vous soulevez me préoccupe, mais je pense que vous exagérez lorsque vous dites que la plaignante doit prouver hors de tout doute raisonnable qu'elle n'a pas donné son consentement. Je ne pense pas que ce soit exact; à moins que la loi ait changé dernièrement.

**Mme Ellis:** Chose certaine, aux termes des dispositions actuelles de la loi sur le viol, une personne doit prouver hors de tout doute raisonnable qu'elle n'a pas donné son consentement.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense que le témoin a raison. Quand la question du consentement est invoquée par la défense, la Couronne doit prouver tous les aspects de son accusation hors de tout doute raisonnable, entre autres...

**Le sénateur Frith:** L'absence de consentement. C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est ce qu'elle a démontré. On ne peut faire valoir qu'il y a eu consentement pour des raisons frivoles, mais si on établit une preuve raisonnable du consentement, la Couronne doit alors, pour gagner sa cause, démontrer hors de tout doute raisonnable que ce que dit le témoin est exact.

**Le sénateur Hicks:** C'est sûrement à l'accusé qu'il incombe de prouver qu'il y a eu consentement.

**Le sénateur Nurgitz:** Seulement si on donne une preuve raisonnable qu'il y a eu consentement, mais nous allons entendre des avocats expérimentés de la Couronne à ce propos.

**Mme Ellis:** Aux termes de la loi actuelle sur le viol, ce n'est pas la défense qui a le fardeau de la preuve, et on ne trouve cela que dans la loi sur le viol.

Je veux en venir à ceci: étant donné que ce sont les mêmes attitudes qui sont en jeu, la défense ferait valoir dans ce cas



[Text]

Karen, a 13-year old, went to the boy's house and because of that the defence would allege consent, and, thus, the onus would be on the crown to prove lack of consent.

**Senator Frith:** Because of the three year age difference?

**Ms. Ellis:** Consent is relevant in any sexual assault case.

**Senator Frith:** I understand your point, please go ahead.

**Ms. Ellis:** The point of what I am saying is that one of the problems in dealing with rape law—and I have been dealing with it for a number of years—is that rape is exceptional; the enforcement of rape laws is not quite like the enforcement of other aspects of criminal law.

Statistics Canada published figures on rapes last week setting out that 30 per cent of rapes in this country are classified by the police as unfounded. As a provincial editorial pointed out, that means that twice as many women in Canada lie as in the United States, if one is to infer that all of those women were lying. In the United States they have an unfounded rate of less than half of that.

A police officer from the Metropolitan Toronto Police Department, talking on "Cross Country Checkup," said that in Toronto they have an unfounded rate of only 5 per cent.

So, what comes out of that is that there are certain areas of this country which must have extremely high unfounded rapes—that is, over 30 per cent. Either the women in Toronto tell the truth a great deal more than women do everywhere else, or there are certain attitudes at play, and I would suggest it is the latter, and in my experience it is the latter. In my experience, women are not believed.

Hospital procedures are another indication of the way in which a raped woman is treated. A raped woman is often treated as being rabid. An example of this took place in Toronto last week. A woman had to go to three hospitals before she could be examined to determine whether she was raped, simply because it is troublesome and doctors are reluctant to be called to court.

In Vancouver we have a better system, which has just gone into operation this month, with special provisions and doctors for raped women, but that is not the case in most parts of this country.

So, the weeding out process that is very well described in the book: *Rape: The Price of Coercive Sexuality*, by Clarke and Lewis, is difficult. The conviction rate for rape is 53 or 54 per cent, while the conviction rate for other violent offences is 80 or 85 per cent. Why?

I suggest that one of the reasons this government is concerned with rape law reform, and why any government should be concerned about rape law reform, is that it brings the criminal justice system into great disrepute as it now stands.

[Traduction]

que Karen est bien allée chez le garçon, allèguerait que cela équivaut à un consentement, et ainsi il incomberait à la Couronne de prouver qu'il n'y a pas eu consentement.

**Le sénateur Frith:** À cause de la différence d'âge de 3 ans?

**Mme Ellis:** Il est question de consentement dans tous les cas d'agression sexuelle.

**Le sénateur Frith:** Je comprends. Veuillez continuer.

**Mme Ellis:** Ce que je veux démontrer c'est que l'un des problèmes de la loi sur le viol, et j'en ai l'expérience depuis un certain nombre d'années, est que dans le cas du viol, il y a une exception. Les lois sur le viol ne sont pas appliquées tout à fait de la même façon que celles qui touchent les autres délits.

La semaine dernière, Statistiques Canada a publié des chiffres sur le viol selon lesquels la police classe comme sans fondement 30 p. 100 des viols signalés dans le pays. Comme on le faisait remarquer dans l'éditorial du journal d'une province, cela signifie que les femmes mentent deux fois plus au Canada qu'aux États-Unis et l'on doit conclure, à partir de là, que toutes ces femmes ont menti. Aux États-Unis, le taux de plaintes non fondées est d'un peu moins de la moitié de celui du Canada.

Un agent de police du service de police de Toronto-Métropolitain a déclaré à l'émission «Cross Country Checkup» qu'à Toronto le taux de plaintes non fondées n'était que de 5 p. 100.

On peut donc en conclure que le taux de plaintes de viols non fondés doit être extrêmement élevé dans certaines régions du pays—il faut croire que les femmes de Toronto sont moins menteuses que celles de partout ailleurs, ou qu'il y a certaines attitudes en jeu, et c'est ce que je pense d'après mon expérience. Mon expérience m'a appris qu'on ne croit pas les femmes.

La façon de procéder des hôpitaux nous donne un autre exemple de la manière dont on traite une femme qui a été violée. On la traite souvent comme si elle était enragée. On en a eu un exemple à Toronto, la semaine dernière. Une femme a dû se rendre dans trois hôpitaux avant de pouvoir être examinée pour déterminer si elle avait été violée, uniquement parce que cela risque d'entraîner des ennuis et que les médecins n'aiment pas être convoqués devant les tribunaux.

A Vancouver, nous avons un meilleur système qui commence tout juste à fonctionner ce mois-ci, et qui prévoit des dispositions spéciales pour les femmes qui viennent d'être violées avec des médecins qui s'occupent d'elles. Mais cela n'existe pas dans la plupart des autres villes.

Le processus d'épuration qui est très bien décrit dans le livre de Clarke et Lewis intitulé: *Rape: The Price of Coercive Sexuality* est donc très difficile. Le taux de condamnations pour viol est de 53, 54 p. 100 tandis que celui des autres crimes avec violence est de 80 à 85 p. 100. Pourquoi?

Je dirais que si le gouvernement actuel peut apporter une réforme à la loi sur le viol ou si tout gouvernement s'occupe de cette question, c'est, entre autres, parce que, sous sa forme actuelle, elle discrédite grandement le régime de justice criminel.

**[Text]**

The other goal for law reform is to increase the report rate. The police are saying that they do not hear about all of the cases, that they only hear about one in 10. Why do so few women go to the police? That is partly because of the law and partly because of the enforcement.

My concern is that this legislation, which is the product of 10 years of criticism on our part, and four years of work on the parts of various governments and government agencies—Bill C-52 was introduced in 1978—does not actually go a long way to solving some of the problems I have talked about. In fact, this legislation creates new problems. Some of the aspects, such as calling it “sexual assault” and the divisions and intent behind the divisions are laudable, but there are very serious problems with the legislation.

What we are asking you to do, at least, is consult with the Department of Justice with respect to how, if at all, amendments can be introduced before this legislation is passed, and if not, demand assurances that these amendments will be put forward during the next session. It is our suggestion that the aftermath of this bill will have very, very serious consequences for women in this country, who are the victims of the violence.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Ellis and Ms. Ridington.

Senator Nurgitz will be the lead-off questioner.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I have just a few questions which either of the two witnesses could respond to. My first concern is with what has been referred to as the Pappajohn defence. I know that there has been considerable argument over the working of it, especially in the House of Commons Justice Committee, but there is built into it, first, the question of honest belief and, second, the presence or absence of grounds for that belief.

I believe it was you, Ms. Ridington, who talked about it just as if once it is an honest belief that is the end of it, so that, if a male person puts forward some sort of quickly formed “honest belief”, it does not have to be reasonable. But I do not read it that way when I read section 244(4). I would appreciate your comment on that.

**Ms. Ridington:** Well, that says that the jury should consider the presence or absence of reasonable grounds. But it does not say that it can only find the accused guilty if it is absolutely reasonable. It says that that is one of the elements to be considered. Moreover, what is reasonable, given the kind of opinions that some men have, like the rapist Megan mentioned to you? In their perspective, in their minds, it is reasonable.

**Senator Lewis:** But it is not his perception of reasonableness. It is what is reasonable to a jury.

**Senator Nurgitz:** It is what is reasonable to a reasonable man. We just cannot get away from that. There are simply too

**[Traduction]**

La réforme du Droit a aussi pour effet d'accroître le taux de cas signalés. Les corps policiers disent qu'on ne leur signale pas tous les cas, que les femmes ne viennent porter plainte que dans 1 cas sur 10. Pourquoi si peu de femmes font-elles appel à la police. C'est en partie dû à la loi elle-même et en partie dû à la façon dont elle est appliquée.

Je suis déçue de ce que cette mesure législative qui est le résultat de 10 ans de critiques de notre part, et de 4 ans de travail de la part des divers gouvernements et de leurs organismes, le projet de loi C-52 a été présenté en 1978, ne fait pas vraiment beaucoup pour résoudre certains des problèmes dont j'ai parlé. En fait, cette mesure crée de nouveaux problèmes. Certaines dispositions comme l'appellation «d'agression sexuelle» et les divisions établies, ainsi que l'intention de cette classification sont dignes d'éloge, mais il n'en reste pas moins que cette mesure présente des failles très graves.

Ce que nous demandons, c'est au moins de consulter le ministère de la Justice pour savoir comment, si c'est possible, on pourrait apporter des amendements à cette mesure avant qu'elle soit adoptée, sinon, exiger l'assurance qu'on apportera ces modifications au cours de la prochaine session. Nous sommes d'avis que ce projet de loi aura les conséquences les plus graves pour les femmes du pays victimes de violence.

**Le président:** Merci, Mesdames.

C'est le sénateur Nurgitz qui commencera à poser des questions.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame le président, je n'ai que quelques questions à poser et l'un ou l'autre des deux témoins pourrait y répondre. Ce qui me préoccupe d'abord c'est ce qu'on a appelé la défense Pappajohn. Je sais que l'on a beaucoup discuté de sa formulation, surtout au Comité de la justice de la Chambre des communes, mais elle comprend, premièrement, la défense alléguant la croyance sincère au consentement et, deuxièmement, la présence ou l'absence de motif justifiant cette croyance.

Je crois que c'est vous, madame Ridington, qui en avez parlé comme s'il s'agissait seulement d'une croyance sincère, sans plus, ce qui voudrait dire que si un homme peut s'en tirer en alléguant une espèce de «croyance sincère» établie rapidement, il n'est pas nécessaire que cette croyance se fonde sur des motifs raisonnables. Mais ce n'est pas ce que je comprends quand je lis l'alinéa 244(4). J'aimerais vous entendre sur ce point.

**Mme Ridington:** Et bien, on mentionne que le jury devrait prendre en considération l'existence ou l'absence de motif raisonnable. Mais on ne dit pas que le jury ne peut déclarer l'accusé coupable que si c'est absolument raisonnable. On dit que c'est un des éléments à prendre en considération. De plus, qu'est-ce qui est raisonnable, étant donné le genre d'opinions qu'ont certains hommes, comme le «violet» que Megan a déjà mentionné. A leur point de vue, selon leur façon de penser, c'est raisonnable.

**Le sénateur Lewis:** Mais il ne s'agit pas de ce qu'il considère raisonnable. Il s'agit de ce que le jury trouve raisonnable.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est ce qui paraît raisonnable à un homme raisonnable. Nous ne pouvons pas y échapper. Il n'y a



*[Text]*

many aspects of our whole legal justice system, whether on the criminal or civil side, in which people are judged by the standard of "a reasonable man."

I don't know whether either of the witnesses is a lawyer, but, surely, if you go to law school you find that law students always make jokes about the reasonable man, because that is the standard by which we judge things. I am sure that that standard changes from time to time as society changes, but I do take issue with the presentation you made in which you quickly dismissed that standard as being just a man's belief that we are honest, and that is the end of it.

I think the section does provide that the reason for the belief would have to be on reasonable grounds.

**Ms. Ridington:** It does not say that it absolutely has to be. It says that it considers the presence or absence.

**Senator Frith:** In determining the honesty of the belief, they are to consider the reasonableness as one of the tests. Isn't that correct?

**Ms. Ridington:** Yes, but it does not say it has to pass that test of being absolutely reasonable.

**Senator Frith:** I see what you mean.

**Ms. Ridington:** The other problem we have is that there have been lots of psychological tests done on sexual assaulters which show that, psychologically, they are normal men. Probably they would be what you would call reasonable and would pass the test of being a reasonable man in law. Yet they hold what, to them, in an honest and reasonable belief that women really like to be raped. We have no assurance that that kind of opinion would not be held by jurors either.

**Senator Nurgitz:** Well, you must be pretty sure that it would not.

**Ms. Ridington:** I am not absolutely sure that it wouldn't.

**Senator Nurgitz:** I have heard your case studies and I understand what you are saying, that there are these men who in every other instance of their lives are probably very normal, ordinary people who can stand up to all kinds of medical and psychological examinations which would indicate that nothing is wrong, but—

**Ms. Ellis:** I have worked with rapists in prison and they are absolutely normal. I have done lots of work in public education and I have had numerous men come up to me and say, "Don't you have rape fantasies? Don't you sort of really want that to happen?"

**Senator Nurgitz:** I accept what you say, but I cannot believe that reasonable people would judge their sexual notions, if you like, as being normal. Frankly, it occurred to me that you had gone to a mental institution to pick up your seven case studies.

*[Traduction]*

tout simplement trop d'aspects de tout notre système judiciaire, que ce soit criminel ou civil, où les gens sont jugés selon la norme d'un «homme raisonnable».

J'ignore si l'un ou l'autre des témoins est avocat, mais il est certain que si vous allez dans une faculté de droit, vous verrez que les étudiants font toujours des blagues à propos de l'homme raisonnable, parce que c'est la norme selon laquelle nous jugeons les choses. Je suis sûr que cette norme change de temps en temps, à mesure que la société évolue, mais je m'oppose à votre façon de présenter les choses en rejetant sans hésitation cette norme comme n'étant que la croyance de l'homme en son honnêteté, et rien de plus.

Je pense que cette disposition prévoit que la croyance devrait se fonder sur des motifs raisonnables.

**Mme Ridington:** On ne dit pas que ce soit absolument nécessaire on dit de prendre en considération la présence ou l'absence de motif.

**Le sénateur Frith:** Pour déterminer la sincérité de la croyance, ils doivent prendre en considération son aspect raisonnable comme l'un des critères. N'est-ce pas exact?

**Mme Ridington:** Oui, mais on ne dit pas que cette croyance ait à satisfaire à ce critère d'être absolument raisonnable.

**Le sénateur Frith:** Je vois ce que vous voulez dire.

**Mme Ridington:** Il y a un autre problème qui se pose; on a fait subir bien des tests psychologiques aux agresseurs sexuels, tous démontrent que ce sont des hommes normaux du point de vue psychologique. On pourrait probablement les considérer «raisonnables» et ils pourraient être considérés comme des hommes raisonnables du point de vue de la loi. Cependant, ils entretiennent comme croyance, sincère et raisonnable, que les femmes aiment vraiment être violées. Rien ne nous assure que le jury n'est pas aussi de cet avis.

**Le sénateur Nurgitz:** Il faudrait alors être bien sûr que ce n'est pas le cas.

**Mme Ridington:** Je n'en suis pas absolument sûre.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai entendu vos études de cas et vous dites, si j'ai bien compris, qu'il y a de ces hommes qui sont, probablement, dans tous les autres aspects de leur vie, des gens ordinaires qui peuvent passer tous les examens médicaux et psychologiques démontrant qu'ils n'ont rien d'anormal, mais...

**Mme Ellis:** J'ai travaillé avec des hommes emprisonnés pour viol et ils sont absolument normaux. J'ai fait bien du travail au niveau de l'éducation du public et j'ai rencontré bien des hommes qui m'ont dit: «Ne vous arrive-t-il pas d'imaginer que vous êtes violée? Ne souhaitez-vous pas en quelque sorte que cela vous arrive?»

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis d'accord avec ce que vous dites, mais je ne peux pas croire que des gens raisonnables trouveraient leurs idées sexuelles, si vous voulez, normales. Franchement, je me suis demandé si vous n'aviez pas pris les sept cas que vous avez étudiés dans une institution pour malades mentaux.



[Text]

I understand what you are saying, but surely even that part of it would not even be considered to be reasonable.

**Ms. Ellis:** You should look at the present conviction rates and the present attitudes in operation. I would hope that some of you would go and sit through some rape trials to see the sort of mythology in operation.

**Senator Nurgitz:** I have done that, I might tell you.

Let me raise with you another question. If the section were removed, which is what you are asking us to do, have you considered the consequences of that?

**Ms. Ellis:** Yes.

**Senator Nurgitz:** The very foundation of the criminal system is *mens rea*. *Mens rea* is an essential element of every criminal offence: a guilty mind.

**Ms. Ridington:** What about criminal negligence? It is not there.

**Senator Nurgitz:** There are several offences. I take it your position is that intent or *mens rea* should be specifically removed as well as the Pappajohn defence.

**Ms. Ridington:** Yes.

**Ms. Ellis:** I would favour something more along the lines of recklessness. Given the number of rapes—30,000 in Canada alone—I think that it is quite reasonable to demand of a man that he ascertain that there is consent and that recklessness is sufficient *mens rea* in his case. I think the onus has to be on the man to ascertain whether there was consent. I don't think specific intent is strong enough in this case, because it is not simply a function of even the way the Code is written. We are dealing with something that is exceptional in every way.

**Senator Nurgitz:** But certainly even in the question of recklessness it has to do with wanton disregard for others.

**Ms. Ellis:** Yes, that is what I am talking about.

**Senator Nurgitz:** Is that not what recklessness is?

**Ms. Ellis:** Yes, sort of.

**Ms. Ridington:** It seems to me that that is what operates in a lot of rape cases.

To get back to the earlier question, I think a large number of people in this country would say that a woman who, for example, goes to a bar—as the complainant in the Pappajohn case did—with a man and then goes to his apartment, is a woman who, in a sense, is asking for it. There are vast numbers of people in this country who would believe that kind of thing, and, therefore, in a sense that would contribute to the man's belief that, well, "any woman who would go out with men and come back to my apartment and drink with me is obviously expecting that this is going to happen."

We are not lawyers, although Megan has some legal training. Our concern, as representatives of more grass roots

[Traduction]

Je vous comprends, mais il est certain que dans ces cas-là les motifs n'auraient même pas été considérés raisonnables.

**Mme Ellis:** Vous devriez voir quels sont les taux actuels de condamnation et le genre d'attitude qui se manifeste. J'aimerais que certains d'entre vous puissent assister à quelques procès pour viol pour vous rendre compte du genre de mythologie qui intervient.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pourrais vous dire que je l'ai déjà fait.

Permettez-moi d'aborder une autre question. Si on enlevait cet alinéa comme vous nous le demandez, avez-vous prévu quelles en seraient les conséquences?

**Mme Ellis:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** La base même du droit criminel est le «*mens rea*». C'est un élément essentiel d'infraction criminelle: un sentiment de culpabilité.

**Mme Ridington:** Et la négligence criminelle? Il n'en est pas question.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a plusieurs infractions. Si j'ai bien compris, vous soutenez qu'on devrait supprimer spécifiquement l'intention ou le «*mens rea*» ainsi que la défense Pappajohn.

**Mme Ridington:** Oui.

**Mme Ellis:** Je préférerais une disposition qui aille dans le sens de l'insouciance. Compte tenu du nombre de viols, 30,000 au Canada seulement, je pense qu'il est tout à fait raisonnable d'exiger d'un homme qu'il s'assure du consentement et que l'insouciance est une intention criminelle suffisante dans son cas. Je pense que c'est à l'homme qu'il incombe de déterminer s'il y a consentement. Je ne pense pas qu'on insiste suffisamment sur l'intention précise dans ce cas, car il ne s'agit pas seulement d'une fonction ni même de la façon dont le code est rédigé. Il s'agit de quelque chose d'exceptionnel à tous points de vue.

**Le sénateur Nurgitz:** Il est certain que même dans le cas d'imprudence il s'agit d'un manque d'égard absolu pour les autres.

**Mme Ellis:** Oui, c'est de cela que je parle.

**Le sénateur Nurgitz:** N'est ce pas là ce que vous appelez imprudence?

**Mme Ellis:** Oui, en quelque sorte.

**Mme Ridington:** Il me semble que ce soit le principal élément d'un grand nombre de viols.

Pour en revenir à la question précédente, je pense qu'un grand nombre de personnes dans notre pays diraient que si une femme, par exemple, accompagne un homme dans un bar, comme la plaignante dans l'affaire Pappajohn, et se rend ensuite avec lui à son appartement, il s'agit d'une femme qui, dans un certain sens, le cherche. Il y a un très grand nombre de personnes qui voient les choses de cette façon et qui, en quelque sorte, confirment l'homme dans sa croyance «qu'une femme qui sort avec moi et m'accompagne à mon appartement pour boire un verre s'attend évidemment à cela».

Nous ne sommes pas des avocats, bien que Megan ait une certaine formation juridique. En tant que représentantes de la

[Text]

women, is that we know that women are raped and battered and do not feel that the law has sufficient protection for them from being on trial themselves. This has not yet taken care of the problems that make women not complain. If you are really trying to increase the reporting rate on sexual assaults, then this is going to impede that happening.

**Senator Nurgitz:** I accept absolutely everything you have just said in terms of the actual words, but I am troubled by the unavailability of an honest belief defence. I will leave it at that.

I have a couple of other quick questions for you. I am rather taken aback that you did not touch on the matter of aggravated sexual assault, which I think requires wounding, maiming, disfiguring or endangering the life of the complainant. I would have expected that you might have brought to us today something you may see more of than we would even know about and that is extreme mental damage, if I can use street parlance.

**Ms. Ridington:** The reason that we did not touch on that is that while it can be traumatizing and cause long-term psychological damage, what would happen in that case is that it would be a woman again who was put through all kinds of psychological tests and again put on trial. We have not had sufficient time to consult with enough people on that to decide what position to take.

**Ms. Ellis:** We have a strong position against that. Although we very much sympathize with that view and, of course, there are some psychologically very serious consequences of rape where some women take many years to recover, for the purposes of the criminal justice system I think that to include psychological damage would be more of a problem than a benefit because of the fact, as Ms. Ridington pointed out, of how do you ascertain that.

**Senator Nurgitz:** I appreciate your comments, although I am not sure that I agree with them.

You have raised several questions of enforcement that I think are not for us to consider. I am not sure that there is a whole lot that one can do. For example, you mention hospital treatment and the laying of charges. They are provincial matters and matters of enforcement that come under police administration and are difficult for us to deal with. We can provide the sections in the code, but how they apply them is another matter. We can take everything you say and put it in and then the police can seek, for example, to put another interpretation on it. So where are we? I raise that as a difficulty for us and not as a lack of sympathy.

**Ms. Ellis:** We are quite aware of that. It is just that, given the main points of our case, whatever you do to the code you

[Traduction]

majorité des femmes, nous sommes surtout préoccupées par le fait que nous savons que des femmes sont violées et battues et nous ne pensons pas que la loi les protège suffisamment contre le risque que ce soit leur procès qu'on fasse. Cela n'a pas encore réglé les problèmes qui font que les femmes ne portent pas plainte. Si vous voulez accroître le taux de plaintes d'agression sexuelle, cette disposition ne peut que vous empêcher d'en arriver à ce résultat.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous venez de dire, mais je trouve inquiétant qu'il ne soit pas possible d'alléguer la croyance sincère pour sa défense. Je m'en tiendrai là.

J'ai deux autres brèves questions à vous poser. J'ai trouvé plutôt étonnant que vous n'ayez pas parlé de l'agression sexuelle grave, c'est-à-dire des cas où l'agresseur blesse, mutilé ou défigure le plaignant ou mette sa vie en danger. Je m'attendais à ce que vous nous parliez aujourd'hui de choses que vous voyez plus souvent que nous et dont n'avons même jamais entendu parler, c'est-à-dire de blessures mentales extrêmement graves, si vous me permettez d'utiliser cette expression.

**Mme Ridington:** Si nous n'avons pas abordé cette question c'est parce que même si ce genre de crimes peut provoquer un traumatisme et causer des dommages psychologiques à long terme, il arriverait, en pratique, dans ce cas, que ce serait encore la femme qui serait soumise à toutes sortes de tests psychologiques et que c'est encore elle à qui on ferait un procès. Nous n'avons pas eu le temps de consulter assez de gens sur cette question pour prendre position.

**Mme Ellis:** Nous nous y opposons vivement. Bien que nous partagions tout à fait ce point de vue, que de toute évidence le viol ait de très graves conséquences psychologiques et que certaines femmes ne s'en remettent qu'après de nombreuses années, je pense, toutefois, que si le régime de justice criminelle tenait compte des problèmes psychologiques, il en résulterait plus d'inconvénients que d'avantages car, comme Mme Ridington l'a signalé, il faut se demander de quelle façon on les évalue.

**Le sénateur Nurgitz:** Je comprends vos raisons, mais je ne suis certainement pas d'accord avec vous.

Vous avez abordé plusieurs questions d'application de la loi qu'il ne nous appartient pas, je pense, de prendre en considération. Je ne suis pas certain que nous puissions faire grand chose, en ce qui concerne, par exemple, les traitements dispensés par les hôpitaux ou les accusations. Ce sont des questions qui relèvent des provinces et des questions d'application de la loi qui relèvent strictement de l'administration de la police et qu'il est difficile pour nous de régler. Nous pouvons formuler les articles du Code, mais quant à la façon dont la loi est mise en application, c'est une autre affaire. Nous pouvons suivre toutes vos recommandations alors que la police pourrait tenter, par exemple, de donner une autre interprétation à ces dispositions; à quoi cela nous aurait-il avancé? Si je vous mentionne cette difficulté, il ne faut pas en conclure que ces problèmes nous laissent indifférents.

**Mme Ellis:** Nous nous en rendons bien compte. C'est précisément là la question. Compte tenu des principaux points que



[Text]

must understand how it is going to be enforced. You must understand that it is not treated like another crime. It is just by way of trying to explain to you how this translates into real life practice.

**Senator Nurgitz:** I accept that and I am sure we will consider it.

You say that you would like to have some guarantee that forced sexual intercourse would at least raise you to the second level of offence.

**Ms. Ellis:** I do not believe I said that.

**Senator Nurgitz:** I wrote down the words "guarantee on forced sexual intercourse."

**Ms. Ellis:** My point there was that sexual assault in the first tier can be tried summarily or by indictment. There is no guarantee that forced sexual intercourse will always be tried even by indictment. There are no guidelines which make that distinction upon which cases are going to be proceeded with in which way.

**Senator Nurgitz:** You would like that codified. You would like something to indicate, I take it—

**Ms. Ellis:** A guideline.

**Senator Nurgitz:** Tell me what it is you are after.

**Ms. Ellis:** I guess a clearer definition to indicate—

**Senator Nurgitz:** To indicate what?

**Ms. Ellis:** I expect the intent of Parliament would be that very minor so-called touching cases are to be dealt with summarily, but I think that there should be some sort of sentence to that effect under this section.

**Senator Nurgitz:** To see to it that in a situation of forced sexual intercourse it would not be disposed of summarily?

**Ms. Ellis:** Yes, or penetration, possibly not just forced sexual intercourse.

**Senator Nurgitz:** It seems to me we are going backwards. If we get to penetration or forced sexual intercourse, are we not going back to the very thing we are trying to defeat which is to get away from all that silliness? I have been through many of those trials which involved proving that. Is that not part of the big degradation, the problems you raise of getting complainants to come forward, and are we not looking to get back to the violence aspects of it and not the sexual aspects of it?

**Ms. Ellis:** Yes, but at the moment it is just so broad. We are trying to talk about the fact that it is violent. What we are saying is that all sexual assault is like two continuances in operation; one is the violence and one is the degree of sexual violation. While it is important to address—and I think that is

[Traduction]

nous avons voulu démontrer, vous devez comprendre que celles que soient les modifications que vous apportiez au Code, tout dépend de la façon dont la loi sera appliquée. Vous devez comprendre que ce genre d'infraction n'est pas jugé comme les autres. Nous avons seulement voulu vous expliquer comment la loi se traduit en pratique, dans la vie réelle.

**Le sénateur Nurgitz:** J'accepte votre explication, et je suis sûr que nous la prendrons en considération.

Vous dites que vous aimeriez avoir l'assurance que les relations sexuelles forcées fassent au moins partie du deuxième niveau d'infraction.

**Mme Ellis:** Je ne crois pas l'avoir dit.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai noté les mots «garantie concernant les relations sexuelles forcées».

**Mme Ellis:** J'ai tenu à faire remarquer que l'agression sexuelle faisant partie de la première catégorie peut être considérée comme un acte criminel ou une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Rien ne garantit que les relations sexuelles forcées feront toujours l'objet de mises en accusation. Il n'y a aucune directive qui établisse clairement quelle est la procédure à suivre dans les différents cas.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous aimeriez que ce soit codifié. Vous aimeriez que l'on indique, de quelque façon...

**Mme Ellis:** Une ligne directrice.

**Le sénateur Nurgitz:** Dites-moi où vous voulez en venir.

**Mme Ellis:** Je suppose que ce serait une définition plus claire pour préciser...

**Le sénateur Nurgitz:** Pour préciser quoi?

**Mme Ellis:** Je suppose que l'intention du Parlement était de faire en sorte que les cas très mineurs dits d'attouchements fassent l'objet de procédures sommaires; mais je pense qu'on devrait le mentionner de quelque façon dans cet article.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour faire en sorte que des relations sexuelles forcées ne soient pas considérées comme une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité?

**Mme Ellis:** Oui, ou la pénétration, peut-être pas seulement les relations sexuelles forcées.

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble que nous revenons en arrière. Si nous en arrivons à la pénétration ou aux relations sexuelles forcées, ne nous éloignons-nous pas de l'objectif même que nous voulons atteindre, c'est-à-dire chercher à nous débarrasser de toutes ces sottises? J'ai assisté à bien des procès où on essayait de présenter ce genre de preuve. Cela ne fait-il pas partie de cet aspect dégradant, des problèmes qui se posent, comme vous l'avez mentionné, lorsqu'on oblige la plaignante à témoigner, et n'essayons-nous pas de revenir aux aspects violents de ce genre d'infraction plutôt qu'à leurs aspects sexuels?

**Mme Ellis:** Oui, mais c'est tellement imprécis à l'heure actuelle. Nous essayons de discuter du fait que c'est un crime avec violence. Nous soutenons que tous les cas d'agression sexuelle présentent deux aspects, le côté violence et le degré de viol sexuel. Bien qu'il soit important de tenir compte du fait



*[Text]*

one of the bill's strengths—the fact that the violence is of greater consideration, our concern is that you could have a very serious sexual assault which some crown prosecutor in heaven knows where would proceed with summarily, and there is nothing which guarantees that that will not happen.

**Senator Nurgitz:** My only comment is—and I understand the problem you are raising—that I trust it would be an isolated incident. When you have these degrees, it depends on the gravity of the offence as to usually the kind of charge that is laid and how it is dealt with. As a matter of fact, defence counsel all over will tell you—and I approached many on this and they are not on your side—their fear is that the police will go the other way, that is, that in a reasonably minor case they will charge a gentleman with an aggravated sexual assault because what that brings on is what is known as plea bargaining. To get out of his difficulty a fellow will plead guilty to a lesser offence. I have heard the other side of that. I hope you are both wrong. Thank you.

**Senator Bird:** Not being a lawyer I am very glad that there are lawyers here who can clarify my questions. As far as I can see, what we are trying to do is write a law which can be properly enforced and has no holes in it so the enforcement will be just and proper. That is all that we can do. We cannot guarantee enforcement but, presumably, we want to write as good a law as possible.

It is quite clear to any woman that rape is assault and a very serious kind of assault. It is one of the things that we from childhood on have been brought up to fear and to anticipate and to try to guard against. Therefore, this business of honest belief strikes me merely, as a woman without the legal background that the rest of you are so fortunate to have, as an extraordinary one because, to begin with, we are told that if you fight against a man who is forcing himself upon you when you do not want him, then you can have torn clothes and a black eye and the court will say it looks like she did not like it. On the other hand, many women feel—and I have talked about this to women of all ages—that “My God, to be raped is awful, but to be beaten up is even worse.”

A friend of mine was recently beaten up by two thugs who broke into her house. Two of the other women who were in the room listening to the story said: “Maybe it would have been better if they just raped her instead of breaking her jaw, her ribs and knocking her out and causing considerable damage.” Where all of us are in a very difficult position is if we fight against a man whom we do not wish to have sexual intercourse with, we are going to be knocked about and have our jaws broken and our faces hurt; if we do not fight against him and say “My God, he is four times as strong as I am”—most men are two and a half times stronger than most women physically—a man can always penetrate you if he wants to. Therefore, if you were brought into court and asked “Did you fight this man?” You say “no, what is the use, I do not want to be beaten up. Let him go ahead and do what he wants.” There-

*[Traduction]*

que la violence est l'aspect le plus important—et je pense que c'est là un des points forts du projet de loi—nous craignons qu'il puisse arriver dans un cas d'agression sexuelle très grave qu'un avocat de la Couronne, de Dieu sait quel endroit, décide d'adopter la procédure sommaire, et il n'y a rien qui garantisse que cela ne se produira pas.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne peux que vous dire—et je comprends le problème que vous évoquez—que ce ne pourrait être qu'un cas isolé. Étant donné ces catégories, le genre d'accusation portée et le genre de procédure suivie dépend ordinairement de la gravité de l'infraction. En fait, tous les avocats de la défense vous le diront—et j'en ai contacté un bon nombre à ce propos qui ne sont pas de votre avis—they craignent que la police aille dans l'autre sens, c'est-à-dire que dans un cas relativement mineur on accuse un homme d'agression sexuelle grave parce que cela permet la négociation de l'accusation. Pour se tirer d'affaires, il peut reconnaître qu'il est coupable d'une infraction moins grave. J'ai entendu les arguments qu'on évoque de l'autre côté. J'espère qu'on se trompe de part et d'autre. Merci.

**Le sénateur Bird:** N'étant pas avocate, je suis très heureuse d'avoir ici des avocats qui peuvent m'éclairer. Si je comprends bien, nous essayons de formuler une loi qui puisse être mise en application comme il se doit, une loi sans échappatoire dont l'application se fera de façon juste et appropriée. C'est tout ce que nous pouvons faire. Nous ne pouvons en garantir l'application, mais nous voulons la formuler le mieux possible.

Il est évident à n'importe quelle femme que le viol est une agression et une agression très grave. C'est l'un des crimes que nous avons appris depuis l'enfance à craindre, à anticiper et à tâcher d'éviter. C'est pourquoi, en tant que femme n'ayant pas la formation judiciaire que le reste de vous avez le grand privilège d'avoir acquise, je trouve cette question de croyance sincère tout à fait extraordinaire, car on nous dit, pour commencer, que si vous luttez contre un homme qui se jette sur vous alors que vous refusez d'avoir des relations sexuelles avec lui, vous pouvez vous faire déchirer les vêtements et récolter un œil au beurre noir, ce qui permettra à la cour de dire que cela ne vous plaisait peut-être pas. D'autre part, bien des femmes pensent, et j'en ai rencontré de tous les âges, «Mon Dieu, c'est terrible d'être violée, mais c'est encore pire d'être battu».

Dernièrement, une de mes amies a été battue par des voleurs qui étaient entrés dans sa maison par effraction. Deux autres femmes qui étaient dans la pièce alors qu'elle racontait ce qui lui était arrivé, ont dit «Il aurait peut-être mieux valu qu'ils se contentent de la violer au lieu de lui casser la mâchoire, les côtes, de l'assommer et de la blesser aussi gravement». Nous nous trouvons tous dans une situation difficile, car si nous luttons contre un homme avec qui nous ne voulons pas avoir de relations sexuelles, nous risquons d'être frappées, d'avoir la mâchoire brisée et le visage tuméfié. Si nous n'opposons pas de résistance et nous disons «Mon Dieu, il est quatre fois plus fort que moi» (la plupart des hommes étant deux fois et demie plus fort que la plupart des femmes, un homme peut toujours vous violer s'il le veut.) Par conséquent, si vous devez comparaître au tribunal et qu'on vous demande: «Vous êtes-vous battue

[Text]

fore, she has no case in court. Am I wrong about this or am I being very simple-minded about it?

Have I made my point clear? I am only asking for information because this is a very serious point, because a man can come in and say that there was provocation and she flirted with him. All men make passes at women. But if you cannot stop him going too far—if he has had too much to drink, for example—what then? I am not talking about the rapist who is beyond any means of restraint. I am talking about this guy who is going to get off because of his honest belief that the woman really wanted it and was going to enjoy it, because “she didn’t fight; she didn’t kick me, so she really must have secretly thought it was fun to have a little tussle and excitement from it.” Could you answer this question from your experience, please?

**Ms. Ellis:** Are you asking whether, in fact, police encourage women not to fight back and whether that could be used against her in court?

**Senator Bird:** Some of the police advise women not to fight back because it is easier to give in; because otherwise she will be badly hurt. There is some logic in that, to me. The idea of having my jaw broken or my ribs broken is not altogether appealing. The woman may tend to think “I cannot do anything about it so let’s not be beaten up as well.” She may feel she has no choice.

**Ms. Ellis:** That is common police advice. Rape centres tend to encourage women to take self-defence so that they can make their own decisions as to whether or not to fight back. If they think they can fight their way out of it, they can try to do so; if not, they do not try, and certainly not if there is a weapon involved.

In my experience in courtrooms, if a woman does not have two black eyes or photographs of those black eyes and torn clothing, she will be cross-examined rather more severely than will a woman who has all kinds of evidence of having been beaten up. Despite police advice not to fight back, I think it would be used against her.

**Ms. Ridington:** Perhaps what you are saying, senator, is that her lack of self-defence would also be used to substantiate his claim that he honestly believed that she wanted it.

**Senator Bird:** That is my whole point. He would honestly believe it if she did not fight back. If she did fight back, she would be even sicker than she would be after he had had his way. I think that there is something to your point about honest belief in that it could let the man who has committed sexual violence against a woman off the hook.

**Senator Frith:** Madam Chairman, I would first like to thank the witnesses for sharing these experiences with us. They do emphasize what Senator Bird has just said. I suppose it is yet

[Traduction]

avec cet homme?» Vous dites: «Non, à quoi cela aurait-il servi, je ne voulais pas me faire battre. Je l’ai laissé faire.» Par conséquent, la plainte n’est pas fondée aux yeux du tribunal. Est-ce que je me trompe, ou trouvez-vous que j’aborde la question de façon très simpliste.

Me suis-je bien fait comprendre? Je demande cela à titre de renseignement, car c’est une question très grave, puisqu’un homme peut dire qu’il a été provoqué, qu’elle a flirté avec lui. Tous les hommes font des propositions aux femmes et certaines doivent être refusées, mais si vous ne pouvez l’arrêter, s’il a trop bu, par exemple, qu’arrivera-t-il alors? Je ne parle pas du «violeur» que rien ne peut arrêter. Je veux parler du type qui s’en tirera parce qu’il croyait sincèrement que la femme voulait avoir des relations sexuelles et qu’elle allait y prendre plaisir puisqu’elle n’a pas résisté, elle ne m’a pas donné de coups de pied et qu’elle doit donc avoir pensé en son for intérieur que c’était agréable d’être rudoyée et d’éprouver des émotions fortes.» S’il vous plaît, selon l’expérience que vous avez acquise pourriez-vous me répondre sur ce point.

**Mme Ellis:** Demandez-vous si la police recommande en fait aux femmes de ne pas résister et si cela peut ensuite être utilisé contre elles au tribunal?

**Le sénateur Bird:** Certains policiers conseillent aux femmes de ne pas résister parce qu’il est moins dangereux de céder, sinon on risque d’être gravement blessée. Cela me semble assez logique. Je ne veux pas du tout me faire casser la mâchoire ou enfoncer les côtes. La femme peut avoir tendance à penser: «Je ne peux rien faire pour l’éviter, je vais donc tâcher de ne pas être battue en plus.» Il se peut qu’elle pense n’avoir pas le choix.

**Mme Ellis:** C’est ce que la police conseille ordinairement. Les centres pour les victimes de viol ont tendance à inciter les femmes à suivre des cours d’auto-défense pour qu’elles soient en mesure de décider si elles doivent résister ou non. Si elles pensent pouvoir résister avec succès, elle peuvent essayer, sinon, elles n’essaient pas, surtout si l’agresseur est armé.

D’après mon expérience des tribunaux, si une femme n’a pas les deux yeux au beurre noir, des photographies de ses blessures et si les vêtements n’ont pas été déchirés elle doit subir un contre-interrogatoire beaucoup plus serré que celles qui peut fournir la preuve qu’elle a été battue. Malgré tout ce que conseille la police, je pense que l’absence de résistance peut être utilisée contre elle.

**Mme Ridington:** Vous voulez peut-être dire, Sénateur, que l’absence de résistance peut aussi servir à étayer la défense qu’il croyait sincèrement qu’elle était consentante.

**Le sénateur Bird:** C’était mon point. Il le croirait sincèrement si elle n’a pas opposé de résistance. Si elle avait résisté, elle se trouverait encore plus mal en point, après avoir tout de même été violée. Je trouve que vous avez fait valoir un bon argument à propos de la croyance sincère, en ce sens qu’elle pourrait permettre à un homme qui s’est livré à une agression sexuelle sur une femme d’échapper à la justice.

**Le sénateur Frith:** Madame le président, je voudrais d’abord remercier les témoins d’avoir partagé leurs expériences avec nous. Cela ajoute encore à ce que le sénateur Bird vient de



**[Text]**

another example of the fact that it is a man's world. The edge is clearly to the man as against the woman in the social, the psychological, the physical and the legal situation.

I should like, however, to understand a little more generally how we can translate these experiences of yours so as to incorporate them into our function as legislators with regard to these amendments. I first want to get some statistics straight. Scenarios such as you have related to us are a very dramatic means by which to underline your point. I think it was a useful mechanism for you to use. There are, however, two statements which you made that I am not quite clear on. You said that every 17 minutes, according to some sources, there is a rape taking place. I should first like to ask: A rape in what sense? Are you talking about someone complaining that she was raped? Do you mean someone is showing that she probably was raped? Are you saying that someone was convicted of rape? What do you mean when you say that a rape is taking place every 17 minutes? I am not arguing with you or disputing anything, I just want to know the context in which you are speaking.

**Ms. Ellis:** That sentence is extracted from a film called "This Film Is About Rape," which was made jointly by the B.C. Coalition of Rape Centres and the B.C. Police Commission. It is based upon the statistics of the reported rapes in Canada, which number just above 3,000 a year, plus an estimation made by the Canadian police that only one rape in ten is reported. I might add that the FBI in the United States believe that only one rape in twenty is reported there.

**Senator Frith:** You are talking about the reported rapes?

**Ms. Ellis:** Not exactly, the Canadian police estimate that, in reality, 30,000 rapes occur.

**Senator Frith:** Yes, but there must be a base figure upon which you apply the multiplying factor, whether it be that of the FBI, the Canadian police or whoever.

**Ms. Ellis:** The base figure is the number of rapes that are reported in one year. Last year, I believe that number was approximately 3,500.

**Senator Frith:** From your experience, do you accept these sources?

**Ms. Ellis:** It is very difficult to say whether one rape in 10, one in 15 or one in 20 is reported. From my experience, working with those women who come to the rape centre and who do not report to the police, I think that one reported rape in 10 is probably fair.

**Senator Frith:** Are we only talking about rapes which are reported to the police?

**Ms. Ellis:** Oh, yes, there were only about 3,500 rapes reported to the police last year. That figure does not include the number of rapes reported to rape centres at all.

**[Traduction]**

dire. Je suppose que cela démontre encore une fois que nous vivons dans un monde d'hommes. L'homme a évidemment un avantage sur la femme dans toutes les situations sociales, psychologiques, physiques et juridiques.

J'aimerais toutefois comprendre de façon un peu plus générale comment nous pouvons nous servir de vos expériences pour les intégrer dans notre rôle de législateurs, en ce qui concerne ces amendements. Je voudrais d'abord corriger quelques statistiques. En nous présentant certains scénarios, comme vous l'avez fait, vous vous êtes servis d'un moyen très spectaculaire pour faire comprendre votre position. Je pense que c'est une façon de procéder qui vous avantage. Cependant, vous avez fait deux déclarations que je n'ai pas très bien comprises. Vous avez dit que d'après certaines sources de renseignements, un viol serait commis toutes les 17 minutes. J'aimerais d'abord demander: un viol dans quel sens? Parlez-vous de quelqu'un qui se plaint d'avoir été violé? Voulez-vous dire que quelqu'un a été reconnu coupable de viol? Qu'est-ce que vous voulez dire? Je ne conteste pas vos dires, j'aimerais seulement savoir de quoi il s'agit.

**Mme Ellis:** Il s'agit de l'extrait d'un film: «This Film Is About Rape» qui a été tourné par la Coalition des centres de secours pour les victimes de viol de la Colombie-Britannique en collaboration avec la Commission de la police de la Colombie-Britannique. Ce calcul est fait à partir des statistiques sur le nombre de viols signalés au Canada, soit un peu plus de 3,000, auquel on a ajouté le nombre estimatif fourni par la police canadienne qui considère qu'un viol seulement sur dix est signalé. Je pourrais ajouter, qu'aux États-Unis, le FBI estime qu'un viol sur 20 seulement est signalé.

**Le sénateur Frith:** Vous parlez donc du nombre de viols signalés?

**Mme Ellis:** Pas tout à fait. La police canadienne estime qu'il y a en réalité 30,000 viols par an.

**Le sénateur Frith:** Oui, mais il doit y avoir un chiffre de base que vous multipliez, que ce soit celui du FBI, de la police canadienne ou tout autre.

**Mme Ellis:** Le chiffre de base est le nombre de viols signalés au cours d'une année. L'an dernier, je pense qu'il y en a eu 3,500.

**Le sénateur Frith:** D'après votre expérience, trouvez-vous ces sources acceptables?

**Mme Ellis:** Il est bien difficile de dire s'il y a un viol signalé sur 10, 15 ou 20. D'après mon expérience auprès des femmes qui viennent au centre pour les victimes de viols et qui ne portent pas plainte, je dirais qu'il est probablement assez juste de considérer qu'un viol sur dix est signalé.

**Le sénateur Frith:** Est-il uniquement question des viols signalés à la police?

**Mme Ellis:** Oh, oui, la police n'a reçu qu'à peu près 3,500 plaintes de viols l'an dernier. Ce chiffre ne comprend aucunement le nombre de viols signalés dans les centres de secours aux femmes violées.



[Text]

**Senator Frith:** Therefore, you get the 30,000 figure by multiplying the 3,000 figure by 10?

**Ms. Ellis:** Yes.

**Senator Hicks:** The rapes were reported to the police. That does not mean that there were 3,000 convictions of rape last year? In other words, there were not 3,000 proven rapes last year?

**Ms. Ellis:** No.

**Senator Frith:** Although this is strictly a matter of the administration of justice, which, as you understand, through our Constitution is essentially left to the provinces, that does not mean that the Criminal Code cannot provide some guidance. Could you give us any more information with respect to who you think should make the decision as to whether to proceed by summary conviction or indictment? These decisions, used to be made by grand juries, but now most such decisions are left to the crown attorneys. Can you add anything to what you have already said to Senator Nurgitz? You seem to be dissatisfied, but you are not offering us any solution. You are simply saying "solve it," so to speak.

**Ms. Ellis:** This is difficult. I had a conversation with the Crown Attorney in Vancouver last week. He was concerned about this point. He just thought that it might be an incredible headache; that it might result in prosecutors all over the place doing all kinds of different things. I said, "Well, perhaps the Ministry of Justice will come down with some guidelines." He raised his eyebrows and said, "Well, maybe the Attorney Gen will."

**Senator Frith:** You can understand my point. If someone with your experience cannot come up with a solution, it will be awfully difficult for us to come up with one. If we are to get the benefit of your evidence, then you should be saying, "Look, I've been through this; this is the way it is out there and you legislators should do the following." I am not suggesting that you ought to write a section of the Criminal Code for us, but, in effect, you are saying that the principle of leaving the decision to the crown attorney is, on the basis of your experience, unsatisfactory. It then seems logical for me to say, "Well, what would be satisfactory on the basis of your experience?" What principal would be satisfactory in the place of that which is unsatisfactory?

**Ms. Ellis:** Possibly some Ministry of Justice guidelines, which would go to the Attorney Gen and which would then be distributed through that avenue.

**Senator Frith:** The Ministry of Justice would actually be the Attorney Gen?

**Ms. Ellis:** Mr. Peterson led us to believe that the Ministry of Justice, normally, when there is such a change made to the Criminal Code, dispatches background information and various kinds of recommendations for procedures to the attorneys general and they, in turn dispatch them downwards to the

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Vous obtenez donc ce chiffre de 30,000 en multipliant 3,000 par dix?

**Mme Ellis:** Oui.

**Le sénateur Hicks:** C'est là le nombre de viols signalés à la police. Cela ne signifie pas qu'il y ait eu 3,000 condamnations pour viol l'an dernier? Autrement dit, il n'y a pas eu 3,000 cas de viols démontrés l'an dernier?

**Mme Ellis:** Non.

**Le sénateur Frith:** Bien que ce soit strictement une question d'administration de la justice, question, comme vous le comprenez, qui, aux termes de la Constitution, relève essentiellement des provinces, cela ne signifie pas que le Code criminel ne puisse pas donner certaines directives. Pourriez-vous être plus précise et nous dire qui, d'après vous, devrait prendre la décision de procéder par déclaration sommaire de culpabilité ou par voie de mise en accusation? C'était ordinairement les jurys d'accusations qui prenaient cette décision qu'on laisse maintenant aux procureurs de la Couronne. Pouvez-vous ajouter quelque chose à ce que vous avez déjà dit au sénateur Nurgitz? Vous semblez insatisfaite, mais vous ne nous proposez aucune solution. Vous nous dites seulement pour ainsi dire: «Réglez ce problème».

**Mme Ellis:** C'est difficile. J'en ai parlé au procureur de la Couronne de Vancouver, la semaine dernière. C'est une question qui le préoccupe. Il pense que ce pourrait bien être un fouillis indescriptible et qu'il pourrait arriver que des avocats de la poursuite, d'un peu partout au Canada, adoptent toutes sortes de procédures différentes. Je lui ai dit: «Peut-être que le ministère de la Justice nous donnera certaines directives.» Il m'a répondu, en levant les yeux au ciel: «Peut-être que le procureur général le fera.»

**Le sénateur Frith:** Vous comprenez ce que je veux dire. Si quelqu'un qui a autant d'expérience que vous ne peut trouver des solutions, il nous sera terriblement difficile d'en trouver une. Pour que nous puissions profiter de votre témoignage, vous devriez nous dire: «Écoutez, j'ai bien réfléchi à la question; voilà comment les choses se passent dans la vie réelle et voici ce que vous devriez faire comme législateur.» Je ne veux pas dire que vous devriez rédiger un article du Code criminel pour nous, mais vous nous dites en fait que, d'après votre expérience, c'est un mauvais principe de laisser cette décision au procureur de la Couronne. Il me semble alors logique de vous demander: «Dans ce cas que faudrait-il faire, d'après votre expérience?» Quel principe faudrait-il mettre à la place de celui que vous trouvez insatisfaisant?

**Mme Ellis:** Le ministère de la Justice pourrait peut-être donner des directives au procureur général qui se chargerait ensuite de les transmettre à qui de droit.

**Le sénateur Frith:** Le ministère de la Justice serait en fait le procureur général.

**Mme Ellis:** D'après ce que nous a dit M. Peterson, lorsqu'on apporte une telle modification au Code criminel, le ministre de la Justice doit normalement envoyer des documents d'information et diverses recommandations relatives aux procédures aux procureurs généraux qui les transmettent, à leur tour, aux

[Text]

lower echelons. Perhaps that would be a useful way to go. When I put that to the Vancouver regional Crown Counsel, he, as I said, raised his eyebrows and seemed to think that prosecutors would be more willing to be bound by Attorney Gen guidelines. It may be we ought to go that route. I do not think it is for me to come up with a mechanism, but it seems that the role of the Attorney Gen is pivotal and that it might be used in such a manner as to establish some kind of cross-country practice.

**Senator Frith:** Yes, with the result that the discretion is not totally unfettered, so to speak?

**Ms. Ellis:** Exactly.

**Senator Frith:** I have two more questions and they are both quite general. On the basis of the experiences that you have shared with us, have you come upon any scenarios of unjust accusations of rape? Have all of the accusations of rape, according to your judgment, been totally justified?

**Ms. Ellis:** You do get the odd situation, which is what a metropolitan police officer pointed out on the radio the other day, of, for example, young women who say that they have been raped yet penetration did not actually take place. There is the legal definition of "rape". Often women are astounded when you explain to them what the definition is and how narrow it is. So you do get women making complaints of rape when in fact they were sexually assaulted but were not raped. I have certainly met that in my work, when you have to explain that it wasn't that, that it comes under this section instead. They feel they were raped.

**Senator Frith:** What about actual cases? You say it is rare. Can you give me an idea of how many cases which, in your judgment, were in fact a change of heart; in other words, where intercourse did take place and you felt that consent was there, and later the person decided to complain. Were there no cases whatever in your total experience?

**Ms. Ellis:** In actual fact, in total honesty, no. It is not my experience that women do that. I think that is a common myth, because there are a lot of situations, again particularly with young women, where they are with a young man and they are messing around, so to speak. They have a limit in their heads and it is quite hard sometimes for young women to express that limit, exactly what is it, very clearly, and the man goes beyond that limit: i.e. he has sexual intercourse when she doesn't want it. She didn't want it when it happened and she wasn't very able to prevent it, for all kinds of reasons—for fear of being called a prude, fear of all kinds of things; she didn't want it to happen. But those women very rarely come to us, actually, because they think "Oh well, it was my fault. I shouldn't have allowed that". It is not my experience that women have sexual intercourse and later decide they didn't consent.

**Senator Frith:** I am thinking about a case that we have to consider, and it now seems that it just never takes place and

[Traduction]

échelons inférieurs. Ce serait peut-être là une bonne façon de procéder. Quand je l'ai mentionné à l'avocat de la Couronne de la région de Vancouver, il a levé les yeux au ciel et a dit qu'à son avis les procureurs de la Couronne préféreraient recevoir des directives du procureur général. C'est peut-être de cette façon que nous devrions procéder. Je ne pense pas que ce soit à moi de trouver un mécanisme, mais il semble que le procureur général joue un rôle central qui pourrait servir, d'une certaine façon, à établir un certain genre de pratique dans tout le pays.

**Le sénateur Frith:** Oui, ce qui aurait pour résultat de ne pas laisser, pour ainsi dire, carte blanche aux procureurs de la Couronne?

**Mme Ellis:** Exactement.

**Le sénateur Frith:** J'ai deux autres questions d'ordre très général à poser. D'après l'expérience que vous avez partagé avec nous, avez-vous jamais eu connaissance de cas où quelqu'un était accusé à tort de viol? D'après vous, toutes les accusations de viol étaient-elles entièrement justifiées?

**Mme Ellis:** Cela arrive, parfois. Un agent de police a mentionné, l'autre jour, au cours d'une émission de radio, que des jeunes femmes se plaignent d'avoir été violées alors qu'il n'y a pas eu, en fait, pénétration. Le terme «viol» est défini par la loi. Les femmes sont souvent stupéfaites lorsqu'on leur explique cette définition et qu'on leur montre à quel point elle est stricte. Il arrive donc que des femmes se plaignent de viol alors qu'en fait elles ont été agressées sexuellement sans être violées. J'ai déjà vu des cas de ce genre, bien sûr, et il faut alors leur expliquer qu'il ne s'agit pas de viol mais d'une infraction qui relève plutôt de cet article. Elles ont le sentiment d'avoir été violées.

**Le sénateur Frith:** Pourriez-vous nous parler de cas réels? Vous dites que c'est rare, mais pourriez-vous nous donner une idée du nombre de cas où la femme a en fait changé d'idée. Autrement dit les cas où vous avez l'impression que la personne a consenti aux relations sexuelles et que, plus tard, elle a décidé de porter plainte. Y-a-t'il jamais eu de cas de ce genre à votre connaissance?

**Mme Ellis:** En réalité, je vous répondrais en toute honnêteté que non. D'après mon expérience, les femmes ne font pas ça. Je pense que c'est un mythe très répandu, car il arrive souvent, particulièrement aux jeunes filles, qu'elles soient en compagnie d'un jeune homme et qu'ils échangent pour ainsi dire des caresses. Elles ont une limite à l'esprit mais il est parfois très difficile pour les jeunes filles de préciser très clairement quelle est cette limite et l'homme va plus loin: c'est-à-dire qu'il a des relations sexuelles sans qu'elle le veuille. Elle n'y consent pas au moment même et elle n'est pas vraiment en mesure, pour toutes sortes de raisons—par crainte d'être traitée de mijaurée, ou bien d'autres raisons—de dire qu'elle n'est pas consentante. Mais, en fait, ces femmes font très rarement appel à nous, parce qu'elles pensent: «Oh, tant pis, c'est de ma faute, je n'aurais pas dû le permettre». Il n'est pas arrivé à ma connaissance que des femmes aient des relations sexuelles pour décider ensuite qu'elles n'y avaient pas consenti.

**Le sénateur Frith:** Je pensais à un cas que nous devons prendre en considération, mais il semble maintenant que cela



[Text]

therefore we do not have to worry about it. As legislators we have to consider a situation in which a woman deliberately—it is not a question of being misled, it is not a question of no penetration—has sexual intercourse with a man, clearly indicating to him that she is giving her consent, and then for some psychological reason deliberately charges him with rape. You say you have had no experience of that ever happening?

**Ms. Ellis:** I don't have experience of that happening, and the fact that it could happen is completely unfathomable, because of the procedures that women have to go through. It's impossible for me to convey how awful they are. There are the medical reports, the medical examination, having to talk to sometimes two very large men, police officers, who are sometimes sympathetic and sometimes not, being interviewed again by a detective, waiting six months for a preliminary hearing, being interviewed by prosecutors, being examined very thoroughly at the preliminary hearing, and then waiting another year for a trial. You would have to be extremely—I am not sure what—to ever go through that.

**Senator Frith:** What about the situation where a woman says, "If you don't do such and such, I am going to charge you with rape". That does not happen?

**Ms. Ellis:** No woman has ever told me that she has done that. I cannot say that it is never done, but she is not going to call the rape crisis centre.

**Senator Frith:** That's true. That's a good point. Against that background, if you were in our shoes and could write the law on rape, what defences would you say should be available to a person accused of rape?

**Ms. Ellis:** That is reversing it a bit. Looking at Bill C-127 and talking about sexual assault, basically that the sexual assault doesn't happen—the identity defence.

**Senator Frith:** In other words, that there was no sexual intercourse.

**Ms. Ellis:** Sexual assault does not even have to be sexual intercourse. It can be any kind of sexual interference, or sexual violence.

**Senator Frith:** So the first defence that should be available is: "I wan't even there", or "It didn't happen. I never say this woman in my life".

**Ms. Ellis:** Yes, the identity defence.

**Senator Frith:** You mentioned identity, namely "I wasn't the man", or "The offence as described id not take place; no sexual connection took place". There are two defences. Are there any more? Are there any other defences that should be available?

[Traduction]

n'arrive jamais et que nous n'avons donc pas à nous en inquiéter. Comme législateurs, nous devons envisager la possibilité où une femme aurait—il n'est pas question d'être induite en erreur, ni d'absence de pénétration—des relations sexuelles avec un homme, en lui indiquant clairement qu'elle est consentante et qu'ensuite, pour une raison psychologique quelconque, elle l'accuse délibérément de viol. Vous dites qu'à votre connaissance, cela ne s'est jamais produit.

**Mme Ellis:** Je n'ai jamais eu connaissance d'un tel cas, et il semble tout à fait incompréhensible que cela puisse se produire, étant donné toutes les épreuves que les femmes doivent traverser. Ces épreuves que j'ai partagées avec un bon nombre d'entre elles, je ne saurai vous dire à quel point elles sont épouvantables. Il y a les rapports médicaux, l'examen médical, il faut parler à deux hommes, parfois grands et gros, des agents de police qui font parfois montre de sympathie, parfois pas, être interviewée encore une fois par un détective, attendre l'audience préliminaire pendant six mois, passer une entrevue avec les avocats de la poursuite, subir un contre-interrogatoire très complet au cours de l'audience préliminaire, attendre ensuite le procès pendant un an. Il faudrait être extrêmement—je ne sais pas trop quoi—pour vouloir passer à travers tout cela.

**Le sénateur Frith:** Et le cas où une femme dirait: «Si tu ne fais pas ceci ou cela, je vais t'accuser de viol», cela n'arrive pas?

**Mme Ellis:** Aucune femme ne m'a jamais dit l'avoir fait. Je ne peux pas dire qu'une femme ne l'ait jamais fait, mais elle n'a pas, dans ce cas, appelé le centre de secours aux femmes victimes de viol.

**Le sénateur Frith:** C'est vrai. Vous avez raison. Dans ce contexte, si vous étiez à notre place et si vous aviez à élaborer la loi sur le viol, quel moyen de défense laisseriez-vous à une personne accusée de viol?

**Mme Ellis:** Vous renversez un peu la situation. D'après ce qu'on trouve dans le projet de loi C-127 au sujet de l'agression sexuelle, la défense consisterait essentiellement à dire qu'il n'y a pas eu d'agression sexuelle—qu'il y a erreur sur la personne.

**Le sénateur Frith:** Autrement dit, qu'il n'y a pas eu de relations sexuelles.

**Mme Ellis:** Il peut y avoir agression sexuelle, sans relations sexuelles. Il peut s'agir de n'importe quel genre de tracasserie sexuelle ou de violence sexuelle.

**Le sénateur Frith:** Donc, le premier moyen de défense dont on devrait disposer est le suivant: «Je n'étais même pas là», ou «C'est faux, je n'ai jamais vu cette femme de ma vie».

**Mme Ellis:** Oui, on peut alléguer pour sa défense qu'il y a erreur sur la personne.

**Le sénateur Frith:** Vous parlez d'erreur sur la personne c'est-à-dire «ce n'était pas moi», ou «l'infraction telle que décrite n'a pas été commise; il n'y a pas eu de rapports sexuels». Ce sont là deux défenses possibles. Y en a-t-il d'autres? Devrait-on en prévoir d'autres?



*[Text]*

**Ms. Ellis:** There would have to be some degree of consent defence. The test I would make on that would be a version of recklessness, as it now applies to murder.

**Senator Frith:** Can you explain that a little more? In other words, an accused is charged with rape. He cannot say that he never saw the woman in his life, because he was there, and sexual intercourse took place. He admits those two facts. Then we say "What is your defence? What can you say his defence would be."

**Ms. Ellis:** The defence he would raise would be that she consented, and instead of having the onus that you have at present—that the prosecution has to prove beyond a reasonable doubt that she consented—his defence would be switched around to where it would have to be established that he was reckless as to whether or not she consented—as in the case of murder: If you do an action without regard to the potential—you may not have the specific intention to murder, but if, as in the English case, you put a fire bomb through a post slot knowing that there may be children in the house, and there are, in fact, children in the house, then you do not get off on a murder charge because you did not intend to murder those children.

**Senator Frith:** I understand. Translate that into rape. What would his evidence be? He would not say "My defence is a version of recklessness". What would he say when he was in the box?

**Ms. Ellis:** He would say she consented.

**Senator Frith:** And then?

**Ms. Ellis:** She would say she didn't consent, and there would be evidence brought on both sides. What he can now do is fall back and say "I believed—"

**Senator Frith:** I understand that. I know what he can do. I know all about the Pappajohn case. I know what is in here. What do you say he should have to prove? The onus should be on him to prove that she consented—am I correct?

**Ms. Ellis:** He would give evidence that she consented: "I asked her, I said 'Do you want to make love?' and she said yes". That would be evidence that it was not sexual assault.

**Senator Frith:** On whom would that burden rest? I get the impression that you think the burden should be on the accused.

**Ms. Ellis:** It is my understanding that under the new assault provisions, where there was any evidence of violence as introduced by the Crown, the onus moves over to the accused to answer to those charges of violence; and if he raises the defence of consent, the onus is then on him, given that the prosecution has introduced evidence of violence.

**Senator Frith:** And you are happy with that?

**Ms. Ellis:** Oh yes. That reverse onus is fine, except that I don't want him then to be able to say "That despite this violence I honestly believed that she was consenting".

*[Traduction]*

**Mme Ellis:** Il faudrait que la défense puisse faire valoir qu'il y a eu consentement, dans une certaine mesure. Le critère que j'appliquerais dans ce cas serait l'équivalent de l'imprudence, telle qu'elle s'applique actuellement au cas de meurtre.

**Le sénateur Frith:** Pourriez-vous expliquer cela un peu plus en détail? Autrement dit, un homme est accusé de viol. Il ne peut pas dire qu'il n'a jamais vu la femme de sa vie puisqu'il était là, et qu'ils ont des relations sexuelles. Il reconnaît ces deux faits. On lui dit ensuite: «Qu'avez-vous à dire pour votre défense?» D'après vous comment peut-il se défendre?

**Mme Ellis:** Il ferait valoir pour sa défense qu'elle était consentante, et, au lieu d'avoir à le prouver hors de tout doute raisonnable, il n'aurait plus qu'à se défendre contre l'accusation d'avoir été imprudent dans l'évaluation de son consentement; tout comme dans le cas d'un meurtre. Si quelqu'un pose un geste sans tenir compte de ses conséquences éventuelles, il est possible qu'une personne n'ait pas l'intention arrêtée de commettre un meurtre, mais si, comme dans un cas qui a eu lieu en Angleterre, quelqu'un met une bombe incendiaire dans la boîte postale d'une maison tout en sachant qu'il peut y avoir des enfants dans la maison, une accusation de meurtre n'est pas portée contre cette personne parce qu'elle n'avait pas l'intention de tuer les enfants.

**Le sénateur Frith:** Je comprends. Transposez cela au viol. Quelle preuve pourrait-il donner? Il ne pourrait pas dire: «J'invoque pour ma défense une version de l'imprudence» Que peut-il dire lorsqu'il paraît à la barre?

**Mme Ellis:** Il dit qu'elle était consentante.

**Le sénateur Frith:** Et ensuite?

**Mme Ellis:** Elle dit qu'elle ne l'était pas, et on présente des preuves de part et d'autre. Il peut alors battre en retraite et dire: «Je croyais...»

**Le sénateur Frith:** Je comprends cela. Je sais ce qu'il peut faire. Je sais tout de l'affaire «Pappajohn». Je sais ce qui est en cause ici. Que devrait-il prouver, d'après vous? C'est à lui qu'il incomberait de prouver qu'elle était consentante. Ai-je raison?

**Mme Ellis:** Il dirait dans son témoignage qu'elle était consentante: «Je lui ai demandé, j'ai dit: «Veux-tu faire l'amour?» et elle a répondu «oui.» Cela suffirait à démontrer qu'il ne s'agit pas d'une agression sexuelle.

**Le sénateur Frith:** A qui incombe-t-il de le prouver? J'ai l'impression que vous pensez qu'on devrait laisser le fardeau de la preuve à l'accusé.

**Mme Ellis:** Si j'ai bien compris les nouvelles dispositions relatives aux agressions sexuelles, une fois que la Couronne a présenté quelques preuves attestant qu'il y a eu violence, il incombe à l'accusé de répondre à ces accusations de violence; et s'il allègue pour sa défense qu'il y avait consentement, il lui incombe alors de le prouver, étant donné que la poursuite a déjà démontré qu'il y avait eu violence.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que cela vous satisfait?

**Mme Ellis:** Oh oui. Je trouve tout à fait juste que le fardeau de la preuve incombe à la défense plutôt qu'à l'accusation, bien que je ne voudrais pas qu'il puisse dire ensuite: «Malgré ces

[Text]

**Senator Frith:** I see. That evidence should not be available to him.

**Ms. Ellis:** No. The other part of it is when there is no evidence of violence, then the onus rests on the prosecution to prove lack of consent. Then it is my opinion that in that situation the test should not be that he intended to do this without her consent, but that he did it and was reckless as to whether she consented or not.

**Senator Frith:** So that is it for his defences. To summarize them: "I wasn't there. I never saw her; it was somebody else"; "I was there but there was nothing sexual about the thing"; "I was there, there was something sexual about it—in fact, there was intercourse—but she consented"—and at that point he has to show that she consented. You would like the onus to be on him that she consented.

**Ms. Ellis:** Where there is evidence of violence.

**Senator Frith:** Let me stop you there, because there is no evidence of violence in my scenario so far. So there is no evidence of violence and she has consented. Where does the onus lie there?

**Ms. Ellis:** At present it falls on the prosecution, does it not?

**Senator Frith:** I am sorry, I want to stay with this, because your evidence is so strong I want to make sure I understand. Don't tell me what the law says now. Tell me what you want it to be—A, the accused wasn't there; B, there was no sex; C, there was sex but there was consent. Who has to prove consent?

**Senator Asselin:** There is no case.

**Senator Frith:** I am asking her. On whom should the onus lie to prove consent or lack of consent?

**Ms. Ellis:** I think there should be a division. I think it is quite useful in some ways to stay within the parameters of the present assault law. And where there is any evidence at all of violence—

**Senator Frith:** I am asking about a case where there is no evidence of violence.

**Ms. Ellis:** Then the onus stays with the prosecution to prove lack of consent, but the test should be recklessness.

**Senator Frith:** In other words, lack of consent, but if they can prove recklessness, then that proves lack of consent?

**Ms. Ellis:** Yes.

**Senator Frith:** And the other defence is if there is violence, of course everything that we have been saying follows.

[Traduction]

actes de violence, je croyais honnêtement qu'elle était consentante».

**Le sénateur Frith:** Je vois. Il ne devrait pas disposer de ce moyen de défense.

**Mme Ellis:** Non. Dans l'autre cas, lorsqu'il y a aucune preuve de violence, c'est à la poursuite qu'il incombe de prouver l'absence de consentement. Je pense que dans ce cas on ne devrait pas essayer de montrer qu'il avait l'intention de le faire sans son consentement, mais qu'il l'a fait et qu'il s'est montré imprudent dans l'évaluation de son consentement.

**Le sénateur Frith:** Voilà donc pour sa défense. En résumé, ce sont les suivants: «Je n'étais pas là. Je ne l'ai jamais vu; c'était quelqu'un d'autre»; «J'y étais, mais il n'y a rien eu d'ordre sexuel»; «J'étais là, il s'est passé quelque chose d'ordre sexuel—en fait il y a eu relations sexuelles—mais avec son consentement» et à partir de là c'est à lui de prouver qu'elle était consentante. Vous aimeriez que ce soit à lui de prouver qu'elle était consentante.

**Mme Ellis:** Lorsqu'il y a des preuves de violence.

**Le sénateur Frith:** Permettez-moi de vous interrompre là, car jusqu'ici il n'y a aucune preuve de violence dans mon scénario. Il n'y a aucune preuve de violence et elle était consentante. A qui le fardeau de la preuve incombe-t-il à ce moment-là.

**Mme Ellis:** Jusqu'ici il incombe à la poursuite, n'est-ce pas?

**Le sénateur Frith:** Je m'excuse, je veux m'en tenir à ce cas-ci car vous en avez tellement cité, dans votre témoignage, que je veux être sûr d'avoir compris. Ne me parlez pas de ce que prévoit la loi actuelle. Dites-moi comment vous voudriez qu'elle soit—Défense A, l'accusé n'était pas là; B, pas de relations sexuelles; C, relations sexuelles avec consentement. A qui incombe-t-il de prouver qu'il y a eu consentement?

**Le sénateur Asselin:** Il n'y a rien à faire.

**Le sénateur Frith:** C'est à elle que je le demande. A qui devrait-il incomber de prouver qu'il y a eu consentement ou absence de consentement.

**Mme Ellis:** Je pense qu'il devrait y avoir une division. Il me semble qu'il est très à propos de rester à l'intérieur des paramètres de ce que prévoit actuellement la loi relativement aux agressions. Et lorsqu'il y a la moindre preuve de violence...

**Le sénateur Frith:** Je vous parle d'un cas où il n'y a aucune preuve de violence.

**Mme Ellis:** C'est alors à la poursuite qu'il incombe de prouver l'absence de consentement, mais le moyen d'y arriver serait de prouver que l'accusé s'est montré imprudent.

**Le sénateur Frith:** Autrement dit l'absence de consentement, mais si on peut prouver qu'il y a eu imprudence alors cela prouve l'absence de consentement?

**Mme Ellis:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Mais s'il y a violence, tout ce que nous avons dit s'applique, bien sûr, aux autres défenses.



*[Text]*

You are saying to us, if I understand it, that you do not believe that we should approve these amendments unless we get at least undertakings that certain specific improvements will be made? In other words, you say, "half a loaf is not better than no loaf." Or "don't approve this and then try and improve on it later." Or, "don't send this bill back to the House of Commons unless you get some undertakings, and these are the undertakings you should get and if you do not get those undertakings, then we are better off where we are?"

**Senator Flynn:** Or defeat it.

**Senator Frith:** Or defeat, it, yes.

**Senator Flynn:** We are not sending it back.

**Ms. Ridington:** That is a difficult question because what we are urging you to do is to try your hardest to get these amendments, to say to the House of Commons and the Ministry of Justice that we are not satisfied with this, that not only are there serious technical flaws but there are going to be serious consequences for women through this legislation and we want your assurance that it will be changed. We cannot tell you what to do after that.

**Senator Frith:** I am sorry but that is not good enough. To say that you can tell us that is not what I am asking you to do. You have given very strong, cogent evidence and I want to know whether you are saying that what we have here is so bad that we would rather stick with what we have now, without change, than have what we have here and try to improve on it later.

**Ms. Ridington:** We would like you to say that it is not acceptable as it is. That is NAC's policy.

**Senator Frith:** And, for example, if you heard that these amendments were not passed and that we had to wait for the legislative process in order to get the amendments, you would say, "Terrific, the good old Senate turned them down and we are right back where we started, but we are better off?"

**Ms. Ridington:** We certainly think that the present legislation has to be changed and I hope that if you send it back, it will not mean we will have to wait for another ten years before it is changed.

**Ms. Ellis:** The problem is that we are bound by policy. NAC's policy says that we cannot lobby against the bill even if it does not carry the provisions that we have asked for. That is our situation.

**Ms. Ridington:** But we cannot accept it like this.

**Senator Bird:** I would like to get this absolutely clear in my own mind. Which do you think is the lesser of the two evils, that we keep the law as it now stands or that we pass this bill, saying that it requires amendment and should be reconsidered? If we bring in amendments there is a likelihood that the bill will be defeated. Do you want it to be defeated? In other

*[Traduction]*

Vous nous dites, si je comprends bien, que vous ne croyez pas que nous dussions approuver ces amendements, à moins que nous n'obtenions au moins la promesse qu'on apportera certaines améliorations? En d'autres mots, vous dites que la moitié vaut mieux que rien du tout ou encore «n'approuvez pas ce projet de loi et tâchez par la suite d'y apporter des améliorations,» ou «ne renvoyez pas ce projet de loi à la Chambre des communes à moins d'obtenir qu'on fasse certaines promesses et voici quels engagements vous devriez obtenir que l'on fasse et si vous n'y arrivez pas, il vaudrait alors mieux en rester où nous sommes.»

**Le sénateur Flynn:** Ou le rejeter.

**Le sénateur Frith:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne le renvoyons pas.

**Mme Ridington:** C'est une question difficile car ce que nous vous demandons c'est de faire de votre mieux pour obtenir ces amendements, de dire à la Chambre des communes et au ministère de la Justice que ce projet de loi ne nous satisfait pas, que non seulement il présente de sérieuses faiblesses au niveau de la formulation mais qu'il aura des conséquences graves pour les femmes et nous tenons à ce que vous nous assuriez qu'il sera modifié. Nous ne pouvons rien vous conseiller de plus.

**Le sénateur Frith:** Désolé, mais cela ne suffit pas. Je ne vous demande pas de nous dire ce que vous pouvez nous dire. Vous nous avez présenté un témoignage très catégorique et très cohérent et je veux savoir si vous nous dites que cette mesure est si mauvaise que vous préféreriez garder la loi actuelle, sans changement, plutôt que de voir adopter ce projet de loi pour tenter de l'améliorer plus tard.

**Mme Ridington:** Nous aimerions vous dire qu'il n'est pas acceptable tel quel. C'est là la politique du CNA.

**Le sénateur Frith:** Et, par exemple, si vous appreniez que ces amendements n'ont pas été adoptés et que nous avons dû attendre que le processus législatif se mette en œuvre pour obtenir ces amendements, vous diriez: «C'est merveilleux, le bon vieux Sénat a rejeté le projet et nous voilà, de nouveau, au point de départ, mais nous en trouvons-nous mieux?»

**Mme Ridington:** Nous trouvons qu'il faut modifier la loi actuelle et j'espère que si vous renvoyez le projet de loi, cela ne signifiera pas que nous devrons attendre encore dix ans qu'elle soit modifiée.

**Mme Ellis:** Nous avons le problème d'être liées par une politique. Le CNA a pris pour politique que nous ne pouvons exercer des pressions pour que le projet de loi soit rejeté, même si ce dernier ne contient pas toutes les dispositions que nous avons demandées. Voilà dans quelle situation nous nous trouvons.

**Mme Ridington:** Mais nous ne pouvons l'accepter tel quel.

**Le sénateur Bird:** Je voudrais tirer cela au clair pour être sûr d'avoir bien compris. Quel est, à votre avis, le moindre mal; que nous gardions la loi actuellement en vigueur ou que nous adoptions ce projet de loi en disant qu'il faudrait lui apporter des amendements et l'étudier à nouveau? Si nous apportons des amendements au projet de loi, il est probable



[Text]

words, do you want to keep the present situation or have this bill passed, with all its faults which, I agree with you, are there?

**Ms. Ridington:** We have to say that it is certainly imperfect as it stands and that we very much want it amended. That is all we can say at this point. Unfortunately, we are bound by our policy, too, and can only say that we want it amended. We want guarantees that there will be amendments and we urge them.

**Ms. Ellis:** We are not trying to dodge the question, but we are both representatives of an organization which met last spring and looked at this bill before some of the amendments were included and before it was added to on August 4. We operate within a very large structure which says that we cannot lobby against the bill. There was even a motion to that effect which was defeated. We cannot lobby against the bill.

**Senator Frith:** You cannot lobby against the bill?

**Ms. Ellis:** We can lobby to have it amended, but if it does not carry the provisions that we asked for, our organization says that we cannot lobby to have it defeated.

**Senator Frith:** That is good. I just could not get it before. I understand your position and I realize that I put you in a difficult spot, but I had to have your answer, and you have given it.

**The Chairman:** Honourable senators, we are moving rather more slowly than we anticipate. With your consent, I would like to go through until 12:30 and perhaps 1:00 p.m. and then break one hour for lunch. As soon as Senator Molgat has finished and if there are no further questions, then we will ask the officials of the Department of Justice to come forward. Senator Molgat?

**Senator Molgat:** Thank you, Madam Chairman. My question relates to the last point as to what exactly was the view of the group as to what we ought to do now, and I think you have answered by indicating the policy of your group and, as well, the position you two have taken. I think it is important for you to understand, though, that if the bill is approved by this committee, in all likelihood it will be approved by the Senate and will become law as early as October 27. On the other hand, if the bill is amended, then it must go back to the House of Commons for further debate, and how long that will take, no one knows. That is the predicament we face and our decision is predicated on that basis.

**Senator Asselin:** But that is not your fault.

[Traduction]

qu'il sera rejeté. Voulez-vous qu'il soit rejeté? Autrement dit, préférez-vous conserver la loi actuelle ou voir adopter ce projet de loi, malgré toutes ses faiblesses, faiblesses dont je conviens avec vous.

**Mme Ridington:** Nous devons dire que ce projet est sûrement loin d'être parfait, sous sa forme actuelle et que nous souhaitons très vivement qu'on lui apporte des amendements. C'est tout ce que nous pouvons dire pour le moment. Malheureusement, nous sommes, nous aussi liées par notre politique et nous ne pouvons que dire que nous voulons qu'on y apporte des amendements, nous voulons qu'on nous garantisse qu'on les apportera et nous les demandons avec insistance.

**Mme Ellis:** Nous n'essayons pas d'étudier la question, mais nous représentons toutes deux un organisme qui s'est réuni au printemps dernier pour examiner ce projet de loi avant qu'on y ait apporté certains amendements et qu'on y ait ajouté certaines dispositions, le 4 août. Nous travaillons au sein d'une très vaste organisation qui nous interdit le rejet du projet de loi. Une option présentée à cet effet a été rejetée. Nous ne pouvons donc pas nous prononcer contre le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Vous ne pouvez vous opposer au projet de loi?

**Mme Ellis:** Nous pouvons exercer des pressions pour qu'on lui apporte des amendements, mais même s'il ne contient pas les dispositions que nous avons demandées, notre organisme a décidé que nous ne pouvions exercer des pressions pour qu'il soit rejeté.

**Le sénateur Frith:** Voilà qui est très bien. Voilà ce que je n'arrivais pas à comprendre. Je comprends votre position et je me rends compte que je vous mets dans une situation difficile, mais il me fallait connaître votre réponse; vous me l'avez donnée.

**Le président:** Honorables sénateurs, il reste encore un sénateur qui veut poser des questions. Comme vous vous en rendez compte, nous avançons moins rapidement que nous ne l'avions prévu. Avec votre permission, j'aimerais que nous continuions jusqu'à 12 h 30 ou peut-être 13 heures et que nous nous interrompions ensuite une heure pour le déjeuner. Dès que le sénateur Molgat aura terminé, et s'il n'y a pas d'autres questions, nous demanderons aux fonctionnaires du ministère de la Justice de comparaître. Sénateur Molgat?

**Le sénateur Molgat:** Merci, madame le président. Ma question porte sur notre dernier sujet qui est de savoir au juste ce que le groupe aimerait que nous fassions maintenant et je pense qu'en nous faisant part de la politique de votre groupe, vous nous avez en même temps précisé la position que vous aviez prise toutes les deux. Je pense, toutefois, qu'il est important que vous compreniez que si notre comité approuve le projet de loi il est très probable que le Sénat l'approuvera aussi, et la nouvelle loi entrera en vigueur dès le 27 octobre. D'autre part, si nous apportons des amendements au projet de loi, il doit retourner à la Chambre des communes pour y être encore débattu et personne ne sait combien de temps cela peut prendre. Voilà dans quelle situation fâcheuse nous nous trouvons, et nous devons en tenir compte dans notre décision.

**Le sénateur Asselin:** Mais ce n'est pas de votre faute.

[Text]

**Ms. Ridington:** We have waited 10 years, we can wait another six months.

**Senator Molgat:** But it could be much more than six months, if it is not passed now.

**Senator Doody:** But less than 10 years.

**Ms. Ellis:** It is one of the problems we face with law reform, that we must wait another 10 years before it is reformed again.

**The Chairman:** I wish to thank our witnesses most sincerely for their very helpful and complete brief. My only regret is that we did not receive copies of their remarks in advance, for, if we had, we would have been prepared to ask more questions on the points you have raised. However, I know that the members of the Committee who are present will take into consideration your comments.

**Ms. Ridington:** I apologize for that, but because of the process of having things approved in advance in a large organization such as NAC, it precluded our obtaining the brief in time to have copies available.

**Ms. Ellis:** And we only received it on Monday ourselves.

**The Chairman:** I now call on our witnesses from the Department of Justice, Mr. Richard G. Mosley, Mr. Daniel Préfontaine and Ms. Fay Campbell. During the course of hearing evidence on Bill C-53 and Bill C-127 we heard from Mr. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice, and Mr. Daniel Préfontaine, Gen Counsel. Ms. Fay Campbell, who had a great deal to do with the original drafting and the many amendments, has nursed this through its many, many stages, but unfortunately could not be with us on previous occasions. She is also with us today.

Do you have an opening statement you would like to make, Mr. Préfontaine?

**M. Daniel Préfontaine (conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications du droit pénal, ministère de la Justice):** Non, madame le président. Nous sommes ici simplement pour vous dire que le ministre de la Justice nous a demandé d'être à votre disposition, et nous sommes très heureux d'être ici pour répondre à vos questions et vous aider dans vos délibérations.

So, whatever questions you have we are more than happy to attempt to respond to them and help in whatever way we can. We are prepared to give you the background of the current law and the changes which we propose making.

**The Chairman:** In that case, we will move right into questioning.

**Le sénateur Asselin:** Madame le président, il y a une question que je voulais demander, pour répondre à la question du sénateur Frith. Quant à moi, j'ai été plus souvent avocat de la défense qu'avocat de la poursuite. Quels seraient les élé-

[Traduction]

**Mme Ridington:** Nous avons attendu dix ans, nous pouvons attendre six mois de plus.

**Le sénateur Molgat:** Mais si le projet de loi n'est pas adopté maintenant, vous risquez d'attendre beaucoup plus que six mois.

**Le sénateur Doody:** Mais moins de dix ans.

**Mme Ellis:** C'est là un des problèmes que pose la réforme du droit, il nous faut attendre dix ans de plus avant qu'il y ait une autre réforme.

**Le président:** Je remercie très sincèrement nos témoins de l'exposé très utile et complet qu'elles nous ont présenté. Je regrette seulement que nous n'ayons pas reçu le texte de votre exposé à l'avance, car si nous l'avions eu, nous aurions été prêts à vous poser plus de questions sur les points que vous avez soulevés. Cependant, je sais que les membres présents du comité prendront vos commentaires en considération.

**Mme Ridington:** Je m'en excuse, mais étant donné tout le temps que demande dans un organisme aussi vaste que le CNA le processus d'approbation, nous n'avons pas pu obtenir le texte du mémoire assez rapidement pour vous le communiquer à l'avance.

**Mme Ellis:** Nous ne l'avons reçu nous-mêmes que lundi.

**Le président:** J'appelle maintenant nos témoins du ministère de la Justice, MM. Richard G. Mosley, Daniel Préfontaine et Faye Campbell. Lorsque nous avons entendu les témoignages sur les projets de loi C-53 et C-127, nous avons entendu M. Mosley, conseiller juridique, section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal ainsi que M. Daniel Préfontaine, conseiller juridique, M<sup>me</sup> Faye Campbell qui a grandement collaboré à la première rédaction du projet de loi ainsi qu'aux nombreux amendements qu'on y a apportés à suivi de près chacune des nombreuses étapes, mais n'a malheureusement pas pu comparaître aux réunions précédentes. Elle est avec nous aujourd'hui.

Aimeriez-vous faire une déclaration préliminaire, monsieur Préfontaine?

**Mr. Daniel Préfontaine (Counsel, Policy Planning and Criminal Amendments Section, Department of Justice):** No, Madam Chairman. We are here simply to tell you that the Minister of Justice asked us to be at your disposal, and we are very happy to be here to answer your questions and to assist you in your proceedings.

C'est donc avec le plus grand plaisir que nous tâcherons de répondre à toutes les questions que vous voudrez nous poser, afin de vous aider par tous les moyens à notre disposition. Nous sommes prêts à vous fournir des renseignements de base sur la loi actuelle ainsi que sur les modifications que nous nous proposons d'y apporter.

**Le président:** Dans ce cas, nous allons immédiatement passer aux questions.

**Senator Asselin:** Madam Chairman, there is a question which I wanted to ask, to answer Senator Frith's question. Speaking for myself, I have been a lawyer for the defence more often than a lawyer for the prosecution. What facts could



[Text]

ments qu'une personne accusée de viol pourrait invoquer devant un tribunal pour se disculper?

C'est la même question que le sénateur Frith a posée, mais je pense que nous n'avons pas eu tout à fait la réponse, de la part des témoins précédents—sur le présent projet de loi, évidemment?

**Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** I think most of the defences in law were covered by Senator Frith when he questioned the previous witnesses.

Essentially what it comes down to is that there are two defences, one being denial that the act took place, which is clear enough, and that there was, in fact, consent to the act.

The existing rape law will not be unique to the sexual assault law that will be brought in if this bill is passed, because one of the defences open in the past to any form of assault is the one most commonly seen in cases dealing with sports violence. In those cases, the issue is whether the parties were consenting to the violence which took place.

I do not think I can be any more specific unless you wish to direct specific questions to me on the bill, and what defences are open in the bill. Those are the two defences, though, denial and consent.

**Le sénateur Asselin:** En défense de la violence, si on dit en même temps à l'accusé qu'il a violé, et évidemment, qu'il a appliqué de la violence sur la personne en question, cette violence-là doit être décrite, et c'est la Couronne qui a le fardeau de prouver la violence. C'est la Couronne qui en a le fardeau, la défense n'a pas à dire que l'accusé ne l'a pas fait, parce que la violence peut être interprétée de différentes façons. Si l'assaut est donné par celui qui commet l'acte d'une façon brutale, et si la violence résulte d'un manque de contrôle dans l'orgasme, cela peut arriver. Si vous faites la défense de non-consentement, et si vous ne réussissez pas, vous dites: Je n'ai pas violenté; évidemment, lorsque j'ai eu l'orgasme, j'ai pu accomplir des actes de violence sur la personne, mais ce n'était pas une intention criminelle. Comment défendriez-vous ça?

**Le sénateur Lapointe:** Vous n'êtes pas sérieux?

**Le sénateur Asselin:** Je pense que c'est sérieux, sénateur Lapointe, plus sérieux que vous pensez; vous avez vu cela devant les tribunaux.

**Mr. Mosley:** If I can respond to that question: where there is evidence of violence, it would be a particularly foolhardy defence counsel who would run a defence of consent. That just does not happen, because, if the evidence is there, it is inconsistent with consent.

There can be, of course, situations where there is a degree of violence employed which has not resulted in independent evidence of that violence, such as bruising, injuries, torn clothing, and so forth. There, of course, it will come down to a question of credibility between the two major participants, the complai-

[Traduction]

a person accused of rape plead before a court to exonerate himself?

This is the same question Senator Frith asked, but I don't think that we quite got a complete answer from those who testified previously—on the current Bill, obviously.

**M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Je pense que tous les moyens légaux de défense ont été énumérés par le sénateur Frith lorsqu'il a interrogé les témoins précédents.

En somme, il n'y a en fait que deux défenses, l'une étant de nier que l'action a été commise, ce qui est une défense assez claire et l'autre qu'il y a eu en fait consentement.

La loi sur l'agression sexuelle qui entrera en vigueur, si ce projet de loi est adopté, n'est pas différente de celle qui s'applique actuellement au viol, parce que l'une des défenses qui ont été utilisées dans le passé dans les cas d'agression est celle qu'on voit le plus souvent dans les procès touchant les actes de violence commis dans les sports. Dans ces cas, la question est de déterminer si les parties consentaient aux actes de violence commis.

Je ne pense pas pouvoir vous donner plus de précision à moins que vous ne me posiez des questions précises au sujet du projet de loi et des moyens de défense qu'il permet. Ce sont toutefois là les deux défenses possibles, nier les faits ou démontrer qu'il y a eu consentement.

**Senator Asselin:** In defence of violence, if you say at the same time to the accused that he raped, and evidently, that he applied violence to the person in question, that violence should be described, and it is the Crown which has the burden of proof regarding the violence. The Crown has the burden, the Defence does not have to say that the accused did not do it, because violence can be interpreted in various ways. If the assault is made in a brutal manner by the person carrying out the attack, and if the violence results from a lack of control in the orgasm, that could happen. If you establish the non-consent defence, and you do not succeed, you are saying: I was not carrying out an assault, naturally, when I had the orgasm. I was able to carry out acts of violence on that person, but my intent was not a criminal one. How do you defend that?

**Senator Lapointe:** You aren't serious?

**Senator Asselin:** I think that this is serious, Senator Lapointe, more serious than you think; you saw that before the courts.

**M. Mosley:** Voilà ce que je pourrais vous répondre. Lorsqu'il est prouvé qu'il y a eu violence, il serait particulièrement imprudent de la part de l'avocat de la défense d'essayer de démontrer qu'il y a eu consentement. Cela ne peut se produire, car s'il existe des preuves, elles rendent impossible de faire valoir pour la défense qu'il y a eu consentement.

Il peut bien sûr arriver qu'une certaine violence soit exercée sans avoir pour but de forcer la soumission, il peut s'agir par exemple d'ecchymoses, de blessures, de vêtements déchirés, etc... Dans ces cas-là, bien sûr, le tout se ramènera à déterminer lequel des deux principaux participants, soit le



[Text]

nant and the accused, as to whether there was violence and whether the submission was extorted by virtue of that violence.

**Senator Nurgitz:** When Senator Frith was questioning the previous witnesses—and I know you were in the room, Mr. Mosley—it was raised that once a *prima facie* case of consent is made out by defence, and in cases where there is clear evidence of violence, surely the onus is on the crown to prove beyond a reasonable doubt lack of consent?

**Mr. Mosley:** That is correct.

**Senator Nurgitz:** I guess everyone you speak to in terms of the whole general question of this bill, including the recent submission by Mr. Crawford, raises the question of lack of definition.

I have read the House of Commons committee proceedings, but I do not really recall what satisfactory answer was given, other than the fact that there would be some judicial interpretation, and I find that rather unsatisfactory.

**Mr. Mosley:** “Sexual assault” is not defined in the context of that phrase, that term. Assault is defined in the Code, and it is a term that we are very familiar with and have no great difficulty with.

“Indecent assault” in the existing law is not defined. The courts have looked to the common meaning of those words to arrive at that definition. The courts have looked to dictionaries and so forth.

“Sexual” is not a difficult word. It is a word used in common parlance and is defined in dictionaries. If one were to attempt to give a definition in language which could fit within the parameters of a bill such as this, the danger is that one might exclude a certain conduct which the courts, by interpretation of those words with reference to the ordinary meaning of them, would have included.

The criminal law does not attempt to define everything. There is, generally, reliance placed upon the common sense of the courts to arrive at a satisfactory working definition of many of the terms employed in the Criminal Code.

**Senator Nurgitz:** You are not all concerned that over the next two or three years, as this thing sort of takes its maiden voyage out into the courts, you will not have, as I think Mr. Crawford said, as many interpretations of sexual assault as there are judges.

**Mr. Mosley:** I think that is somewhat extreme. It is an exaggeration. Mr. Crawford also characterized the examples that he offered as “extreme” examples. I am sure there will be a provincial court judge somewhere in Canada who will take an absurd interpretation of those words. There is no doubt about that whatsoever. But I think you can have reliance upon the appellate courts of this country to arrive at a common sense approach to the interpretation. They will quickly respond to any absurd interpretations which do arise.

**Ms. F. E. Campbell, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice:** If

[Traduction]

plaignant ou l'accusé est le plus digne de foi, s'il y a effectivement eu violence et si la soumission a été imposée par cette violence.

**Le sénateur Nurgitz:** Quand le sénateur Frith a questionné les témoins précédents, et je sais que vous étiez à l'arrière de la salle, M. Mosley, on a dit qu'une fois que la défense avait fait valoir qu'à première vue il y avait consentement, dans les cas où il y avait une preuve évidente de violence, il incombait sûrement à la Couronne de prouver hors de tout doute raisonnable qu'il n'y avait pas eu fait consentement.

**M. Mosley:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble que tous ceux à qui on a parlé de ce projet de loi en général ont déploré l'absence de définition, ce que l'on retrouve également dans la présentation que vient de nous faire M. Crawford.

J'ai lu le compte rendu des travaux du comité de la Chambre des communes, mais je ne puis vraiment me souvenir qu'on ait donné une réponse satisfaisante, mis à part le fait que les tribunaux en feraient une certaine interprétation, ce que je trouve plutôt insatisfaisant.

**M. Mosley:** «L'agression sexuelle» n'est pas définie en elle-même par ce terme. Le code donne une définition de voies de faits, et c'est un terme que nous connaissons bien et qui ne nous cause pas de difficultés.

«L'attentat à la pudeur» prévu dans la loi actuelle n'est pas défini. Les tribunaux se sont servis du sens ordinaire de ces mots pour arriver à cette définition. Ils ont consulté les dictionnaires, etc . . .

Le terme «sexuel» ne présente pas de difficultés. C'est un mot qu'on utilise dans la langue ordinaire et on le définit dans les dictionnaires. Si on essayait de donner une définition dans une langue qui peut s'inscrire dans les paramètres d'un projet de loi comme celui-là, on risque d'exclure certains comportements que les tribunaux auraient inclus en interprétant ces mots selon leur sens habituel.

Le droit criminel n'essaie pas de tout définir. On fait généralement confiance au sens commun des tribunaux pour trouver une définition pratique satisfaisante aux nombreux termes utilisés dans le Code criminel.

**Le sénateur Nurgitz:** Ne craignez-vous pas, au cours des deux ou trois prochaines années, à mesure que cette nouvelle loi fera son entrée dans les tribunaux, qu'il y ait comme M. Crawford l'a dit, je pense, autant d'interprétations d'agression sexuelle qu'il y a de juges.

**M. Mosley:** Je pense que c'est un peu extrême. C'est exagéré. M. Crawford a aussi qualifié les exemples qu'il a donné de «cas extrêmes». Je suis bien certain qu'il se trouvera un juge de la cour provinciale quelque part au Canada pour donner une interprétation absurde à ces mots. Cela ne fait absolument aucun doute. Mais je pense qu'on peut compter sur les cours d'appel du pays, pour en arriver à une interprétation qui s'inspire du sens commun. Ils réagiront rapidement à toutes les interprétations absurdes qui pourraient se présenter.

**Mme F. E. Campbell, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal,**

[Text]

I may add to that, Madam Chairman, we did have discussions with various levels of courts as Bill C-53 was being considered. Their interpretation is that many of the judges would prefer to leave it undefined for the very reasons Mr. Mosley has set out.

Certainly, from the time the bill was initially tabled in the other place and during its consideration by committee, we received hundreds of submissions to the minister. The majority of those were in favour of leaving it in a general sense at this point in time, except for the attorneys general.

**Senator Nurgitz:** I would not argue with leaving it in the general sense. I would hope one would have had a definition in the general sense from which the courts could then interpret. But it just seems to me that you are even one less than that. That is my comment.

**Ms. Campbell:** I think they were satisfied with "sexual assault" in its various forms as we had it in Bill C-53.

**Senator Nurgitz:** I have a couple of other quick questions. As I am sure you did, I heard the response of the two ladies who appeared previous to yourselves on the question of aggravated sexual assault not including serious or permanent mental harm. It seems to me that that is just worthy of the more serious offence.

**Ms. Campbell:** If I may answer that, Madam Chairman, originally in Bill C-53 under "aggravated sexual assault" we did provide for serious bodily harm to be included. After great debate in committee the three-tier structure was established as it appears in Bill C-127.

In fact, the amendments which were put forward by the Liberal members of the committee included the concept of bodily harm in the aggravated assault. There was great "to-ing and fro-ing" in committee which I think resulted in what you see in the bill. The only thing that changed from the submission of NAC and some of the amendments put forward by the opposition members was that the government, and the committee members, eventually agreed not to accept "specific intent" as the concept for bodily harm. But it is a compromise position that appears in Bill C-127.

Originally, the government's position was that bodily harm should be included in aggravated sexual assault.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, because amendments are being made to sections 214 and 215 of the Criminal Code and I have this opportunity to question the witnesses, may I ask them if they can give me a reason why in relation to first-degree murder, when amendments were being made, robbery was not included in sections 214 and 215? For that matter, I don't know why it was never included originally.

[Traduction]

**ministère de la Justice:** Avec votre permission, j'ajouterais, madame le président, que nous avons eu des entretiens avec des tribunaux de différents niveaux pendant l'élaboration du projet de loi C-53. D'après leur interprétation, un grand nombre de juges préféreraient laisser ces termes indéfinis justement pour les raisons mêmes que M. Mosley a mentionnées.

Il est certain que depuis que le projet de loi a été déposé, pour la première fois à l'autre endroit, et pendant tout le temps que le comité l'a étudié, nous avons reçu des centaines de représentations adressées au ministre. Dans la majorité des cas, on recommandait de le laisser sous sa forme actuelle pour le moment, exception faite des procureurs généraux.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne m'oppose pas à ce qu'on le laisse sous sa forme actuelle d'une façon générale. J'aurais seulement espéré qu'on aurait eu une définition générale que les tribunaux auraient ensuite eu le soin d'interpréter, mais il me semble que vous n'en êtes même pas arrivés là. C'est ce que je pense.

**Mme Campbell:** Je pense qu'ils ont été satisfaits de l'agression sexuelle sous ses différentes formes, comme nous l'avions établi dans le projet de loi C-53.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aurais deux autres petites questions à poser. Tout comme vous, je suis sûr, j'ai entendu les commentaires des deux dames qui ont comparu avant vous à propos du fait que l'agression sexuelle grave ne comprend pas les dommages mentaux graves ou permanents. Il me semble que cela doit justement faire partie de l'agression la plus grave.

**Mme Campbell:** Si je peux répondre à cette question, madame le président, nous avions d'abord prévu dans le projet de loi C-53 d'inclure les lésions corporelles graves dans «L'agression sexuelle grave». Après avoir longuement débattu de la question en comité, on a établi la structure à trois degrés qui se trouve dans le projet de loi C-127.

En fait, les amendements présentés par les membres libéraux du comité incluaient les lésions corporelles dans les voies de faits graves. Il y a eu beaucoup de «va-et-vient» en comité et je pense que vous en voyez le résultat dans le projet de loi. Le mémoire du CNA et certains amendements présentés par les députés de l'opposition ont eu pour seul résultat d'amener, éventuellement, le gouvernement et les membres du comité à décider de ne pas accepter l'intention spécifique comme le concept s'appliquant aux lésions corporelles. Mais c'est le résultat d'un compromis que l'on trouve dans le projet de loi C-127.

Au départ, le gouvernement voulait que les lésions corporelles fassent partie de l'agression sexuelle grave.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame le président, comme on a apporté des modifications aux articles 214 et 215 du code criminel, et que j'ai maintenant l'occasion de poser une question aux témoins, puis-je leur demander s'ils peuvent me donner une raison pour laquelle, lorsqu'on a apporté des modifications relatives au meurtre au premier degré, on n'a pas inclus le vol dans les articles 214 et 215? Je ne sais pas pourquoi mais il n'en a jamais fait partie au départ.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Mosley, will you attempt to respond to that question?

**Mr. Mosley:** Yes, Madam Chairman. It is a very good question, senator. I can only speculate that at the time the first-degree and second-degree murder scheme was brought into the bill it was decided, for policy reasons, not to include robbery within 214(5). My own personal view is that there are excellent reasons for including it there.

**Senator Nurgitz:** Can you give me one reason why you would not include it?

**Mr. Mosley:** I could suggest to you that it is, of course, included in murder by virtue of what is known as the felony murder rule.

**Senator Nurgitz:** I accept that, but not first degree.

**Mr. Mosley:** Not first degree, quite right. Looking at the seriousness of offences, I think a line was drawn between crimes such as kidnapping, rape, indecent assault and the broad spectrum of crimes such as break and enter and robbery and so on.

**Senator Nurgitz:** Armed robbery is certainly not a lesser group of offences.

**Mr. Mosley:** I have to say that I agree with you, senator. I think it is an excellent point.

**Senator Nurgitz:** Thank you. I will leave it at that.

**Senator Flynn:** You are going to quit while you are ahead.

**Senator Molgat:** My question relates to a statement made by the previous witnesses. I believe the representatives of the department were here for that presentation. I refer to the statement that was made—and in reading the bill I would agree—that under this bill there is less protection for girls under 14 than under the present act. What is the response of the department in that regard?

**Ms. Campbell:** If I may, Madam Chairman, I will respond to that question. The present provisions for female children under 14 are still in the Criminal Code until the other portions of Bill C-53 come into effect, if and when it passes in the house and passes here. Consequently, section 146, which protects female children under 14, will still be there. The police can lay a charge under it if the question of consent does not come in. If the question of consent does come into play, then section 140 will not be available but section 246 will be. So the police have an option if, and only if, the question of consent arises.

In the situation described by the witnesses, in which a young woman was forced to have sexual intercourse, we would not be dealing with sexual assault because consent would never be an issue. We would still rely upon the previous section.

[Traduction]

**Le président:** M. Mosley, voulez-vous essayer de répondre à cette question?

**M. Mosley:** Oui, madame le président. C'est une excellente question, sénateur. Je ne puis que supposer que lorsqu'on a intégré au projet de loi les meurtres au premier et au deuxième degrés, on a décidé, pour des raisons politiques, de ne pas inclure le vol dans l'alinéa 214 (5). Personnellement, je considère qu'il y a d'excellentes raisons de l'inclure dans ce paragraphe.

**Le sénateur Nurgitz:** Pouvez-vous me donner une seule raison pour laquelle on ne l'inclurait pas?

**M. Mosley:** Je pourrais vous dire, bien sûr, que le vol est déjà lié au meurtre en vertu de ce que l'on appelle la règle du meurtre accompagnant un autre crime.

**Le sénateur Nurgitz:** Je l'accepte, mais ce n'est pas un meurtre au premier degré.

**M. Mosley:** Non pas au premier degré, vous avez tout à fait raison. Étant donné la gravité des infractions, je pense que l'on a fait la distinction entre les crimes comme l'enlèvement, le viol, l'agression sexuelle et le grand ensemble des infractions telles que le vol avec infraction, le vol simple . . .

**Le sénateur Nurgitz:** Le vol à main armée ne fait certainement pas partie du groupe des infractions moins graves.

**M. Mosley:** Je dois dire que je suis d'accord avec vous, sénateur. Je pense que c'est un excellent argument.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci. Je vais en rester là

**Le sénateur Flynn:** Vous abandonnez quand vous avez le dessus.

**Le sénateur Molgat:** Ma question porte sur une déclaration qu'ont faite les témoins précédents. Je pense que les fonctionnaires du ministère étaient ici lorsqu'elles ont fait leur exposé. Je veux parler de leur déclaration et, à la lecture du projet de loi, je suis d'accord avec elle pour penser qu'il protège moins les adolescentes de moins de 14 ans que la loi actuellement en vigueur. Qu'est-ce que le ministère a à répondre à ce propos?

**Mme Campbell:** Si vous me le permettez, madame le président, j'aimerais répondre à cette question. Les dispositions qui s'appliquent actuellement aux adolescentes de moins de 14 ans sont toujours dans le code criminel, tant que les autres parties du projet de loi C-53 n'entreront pas en vigueur, si le projet de loi est adopté à la Chambre et ici. Par conséquent, l'article 146 qui protège les adolescentes de moins de 14 ans, sera encore là. La police peut porter une accusation en vertu de cet article si la question du consentement n'est pas soulevée. Si la question du consentement entre en ligne de compte, on ne pourra pas alors avoir recours à l'article 140 mais on pourra se servir de l'article 246. La police a donc un choix si, et seulement dans ce cas, la question du consentement est soulevée.

Dans la situation que les témoins ont décrite, situation où une adolescente est forcée d'avoir des relations sexuelles, il ne serait pas question d'agression sexuelle, puisque le consentement de la plaignante ne serait jamais en cause. Nous nous servirions encore de l'ancien article.



[Text]

**Senator Frith:** Notwithstanding the fact that the three-year defence has nothing to do with it.

**Ms. Campbell:** The three-year defence is only there if consent is an issue, and consent would not be an issue if she is forced. In that case the other charge would be laid.

**Senator Smith:** Thank you, Madam Chairman. There are two points I should like to make. The first point I wish to raise is that put by the previous witnesses about the question of guidelines for crown prosecutors with respect to whether, in a particular instance, a charge should be laid on indictment or on summary conviction. I think the tenor of the argument of the witnesses was that the way in which clauses 245 and 246.1 are drawn is such that there are no guidelines to help a prosecutor determine whether he should proceed by way of indictment or by way of summary conviction.

Have the witnesses any comments to make on that point?

**Mr. Mosley:** If I may, Senator Smith, I can assure you, as still an employee of the Attorney Gen of the Province of Ontario, that guidelines on this type of policy decision will most definitely be issued by the provincial attorneys general. There have been discussions at various levels with representatives of the provincial attorneys general, and I would suggest to you, sir, that it would be a very reckless crown prosecutor who would, as suggested by the witnesses before, proceed by way of summary conviction when there had in fact been sexual penetration. It is inconceivable to me that that decision would be taken.

**Senator Frith:** All of his training would immediately make him say "rape", if there had been penetration.

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Frith:** It would be presumed that his reaction would be that this was rape.

**Mr. Mosley:** Exactly. By illustration, I think reference was also made to the case of battered wives. I agree with the previous witnesses that there have been serious problems in attitudes on the part of police officers and crown attorneys about proceedings in those matters. For example, Mr. McMurtry, the Attorney Gen of the Province of Ontario has set down quite stringent policy guidelines and sent them out to every crown attorney in the province to ensure that those matters are dealt with in a very serious fashion.

**Senator Smith:** Incidentally, I am not in favour of changing what is here, but, nevertheless, that answer leads me to wonder if the Attorney Gen of Ontario or any other attorney general can lay down guidelines, why are they not contained in an amendment?

**Mr. Mosley:** They would have little force and effect. The difficulty, of course, is in the separation of powers. The administration of justice is a matter for the province. Guide-

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Sans tenir compte du fait que la différence d'âge de trois ans n'a rien à voir à l'affaire.

**Mme Campbell:** On ne peut alléguer pour sa défense une différence d'âge de moins de trois ans que si la question se pose relativement au consentement, ce qui n'arriverait pas dans le cas où elle est forcée. Ce serait alors l'autre accusation qui serait portée.

**Le sénateur Smith:** Merci, madame le président. J'aimerais soulever deux questions. La première est celle qu'ont soulevée les témoins précédents à propos de directives au procureur de la Couronne pour déterminer si, dans un cas particulier, on doit procéder par voie de mise en accusation ou par déclaration sommaire de culpabilité. Je pense que le principal argument que les témoins ont fait valoir est que les articles 245 et 246.1 sont rédigés de telle façon qu'ils ne contiennent aucune directive qui puisse aider un procureur de la Couronne à déterminer s'il devrait procéder par voie de mise en accusation ou par déclaration sommaire de culpabilité.

Les témoins ont-ils des commentaires à faire sur ce point?

**M. Mosley:** Si vous permettez, sénateur, je peux vous assurer, étant donné que je suis toujours un employé du procureur général de la province de l'Ontario, qu'il est absolument certain que des directives sur ce genre de décisions politiques seront publiées par les procureurs généraux des provinces. Il y a eu des entretiens, à différents paliers, avec les représentants des procureurs généraux des provinces et je vous dirais, sénateur, qu'il faudrait un procureur de la Couronne bien imprudent si, comme un témoin l'a suggéré tout à l'heure, il procédait par voie de déclaration sommaire de culpabilité dans les cas où il y aurait effectivement pénétration sexuelle. Il me semble inconcevable qu'une telle décision puisse être prise.

**Le sénateur Frith:** Toute sa formation l'emmènerait immédiatement à dire «viol» s'il y avait eu pénétration.

**M. Mosley:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Il est à prévoir qu'il réagirait en considérant cela comme un viol.

**M. Mosley:** Précisément. On a aussi donné un exemple, je pense, pour illustrer le cas des femmes battues. Je suis d'accord avec les témoins précédents pour dire que les attitudes des agents de police et des procureurs de la Couronne ont posé de sérieuses questions sur la façon de procéder dans ces cas-là. Par exemple, M. McMurtry, le procureur général de la province de l'Ontario, a établi des directives politiques très strictes qu'il a fait parvenir à tous les procureurs de la Couronne de la province pour faire en sorte que ces questions soient traitées avec le plus grand sérieux.

**Le sénateur Smith:** Soit dit en passant, je ne tiens pas à ce que l'on change ce que nous avons ici, mais il n'en reste pas moins que cette réponse m'amène à me demander pourquoi, si le procureur général de l'Ontario ou tout autre procureur général peut établir des directives, on n'en ferait pas un amendement?

**M. Mosley:** Il n'aurait que peu d'importance et d'effet. Cette difficulté découle, bien sûr, du partage des pouvoirs. L'administration de la justice relève des provinces. Des directi-

*[Text]*

lines of that nature may be of persuasive value but they have no actual value when applied to a particular case. The only way that Parliament could dictate that would be by including, for example, a reference to penetration within the bill itself as one of the aggravating elements of the offence. That really, I think, is an untenable proposition, particularly as a result of the debate in the other place.

**Senator Smith:** Is what the witness saying to the effect that there are good constitutional reasons why the guidelines should not be there?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Smith:** The other question relates to the matter of honest belief, and the reference is proposed section 244(4) which appears on page 7 of the bill. It states:

Where an accused alleges that he believed that the complainant consented to the conduct that is the subject-matter of the charge, a judge, if satisfied that there is sufficient evidence and that, if believed by the jury, the evidence would constitute a defence, shall instruct the jury, when reviewing all the evidence relating to the determination of the honesty of the accused's belief, . . .

The next phrase is the one I have particular reference to . . .

. . . to consider the presence or absence of reasonable grounds for that belief.

It would seem to me that that really is saying that the judge must tell the jury that whether or not they think the grounds are reasonable will have to do with whether or not they believe the evidence. Am I right? If the jury thinks the grounds are unreasonable, that is a pretty good reason for them to treat the evidence with considerable suspicion.

**Mr. Mosley:** Yes, I think that is quite correct. The jury, of course, are 12 people from the community—people of common sense. They will be making a factual determination of whether there was honest belief, and they will be specifically directed by the trial judge to look at the grounds to see whether or not they are reasonable to arrive at that determination of whether it was an honest belief or not.

**Senator Smith:** In other words, then the jury will be instructed according to this section to this effect, that if they do not think the grounds are very reasonable, they should not accept that the accused had an honest belief?

**Mr. Mosley:** I would not put it quite that way. I think they will be instructed if they feel that the grounds are not reasonable, that that is a factor they can take into consideration in arriving at that factual determination. The appellate courts would be a little leery about going as far as the statement that you suggested.

**Senator Smith:** The effect of the direction though would have to be, would it not, that if the jury felt that the grounds alleged were unreasonable, that they ought to weigh the evidence with more suspicion than if they thought the grounds were reasonable?

**Mr. Mosley:** That would definitely be the practical effect.

*[Traduction]*

ves de ce genre peuvent avoir une valeur de persuasion mais elles n'ont aucune valeur réelle lorsqu'elles s'appliquent à un cas particulier. La seule façon dont le parlement pourrait donner une directive en ce sens serait d'inclure dans le projet de loi-même une disposition prévoyant que la pénétration est un élément qui rend l'infraction plus grave. C'est vraiment là, je pense, une proposition indéfendable, compte tenu surtout des conclusions qui ont résulté du débat à l'autre endroit.

**Le sénateur Smith:** Le témoin nous dit-il en substance qu'il existe de bonnes raisons d'ordre constitutionnel pour ne pas inclure de directive dans le projet de loi?

**M. Mosley:** Oui.

**Le sénateur Smith:** L'autre question porte sur la croyance sincère, dont il est question au paragraphe 244(4) à la page 7 du projet de loi. On y stipule ce qui suit:

Lorsque l'accusé allègue qu'il croyait que le plaignant a consenti aux actes sur lesquels l'accusation est fondée, le juge doit, s'il est convaincu qu'il y a une preuve suffisante et que cette preuve constituerait une défense si elle était acceptée par le jury, demander à ce dernier de prendre en considération, en évaluant l'ensemble de la preuve qui concerne la détermination de la sincérité de la croyance de l'accusé, . . .

C'est surtout le reste de la phrase qui m'intéresse . . .

. . . la présence ou l'absence de motif raisonnable pour celle-ci.

Il me semble que cela revient à dire que le juge doit dire au jury qu'on ajoutera foi ou non au témoignage selon qu'on considérera les motifs raisonnables ou pas. Ai-je raison? Si le jury considère que les motifs ne sont pas raisonnables, il est très probable qu'ils seront très fortement portés à douter du témoignage.

**M. Mosley:** Oui, je pense que c'est tout à fait juste. Le jury, bien sûr, est formé de 12 personnes de la communauté—des gens doués de sens commun. Ils ont à déterminer s'il y a eu, effectivement, croyance sincère et le juge président le procès leur demande expressément de déterminer si les motifs invoqués sont raisonnables ou non pour évaluer cette croyance sincère de l'accusé.

**Le sénateur Smith:** Autrement dit, on dira au jury, conformément aux dispositions de ce paragraphe, que s'il ne trouve pas les motifs très raisonnables, il ne devrait pas accepter que l'accusé ait pu avoir une croyance sincère?

**M. Mosley:** Je ne le présenterais pas tout à fait de cette façon. Je pense qu'on leur dira que s'ils estiment que les motifs ne sont pas raisonnables, c'est un facteur qu'ils peuvent prendre en considération pour déterminer s'il y a effectivement eu croyance sincère. Les cours d'appel craindraient quelque peu d'aller aussi loin que vous l'avez proposé dans votre énoncé.

**Le sénateur Smith:** La recommandation aurait toutefois pour effet, n'est-ce pas, si le jury n'estimait pas raisonnable les motifs allégués, de les amener à évaluer le témoignage avec plus de prudence que s'ils estimaient les motifs raisonnables?

**M. Mosley:** Ce serait sûrement là son effet en pratique.



[Text]

**Senator Molgat:** I have a supplementary to Senator Smith's first question on guidelines. I think Mr. Mosley replied that he was sure that the provincial attorneys general would issue guidelines. What assurance would we have that they would be uniform across the country?

**Mr. Préfontaine:** There is a process where officials of the Attorneys Gen and ourselves meet on a regular basis to review the various difficulties that are experienced in administering the Criminal Code and criminal law. Not surprisingly, we speak to each other often to make sure that whatever problems are being experienced we try to resolve them. In relation to how far you should go to impose what precisely should be done in the administration of justice on a day-to-day basis, is, of course, a question of how serious the problem becomes and how much disparity, in fact, exists that cannot be corrected.

You may well cite a case where you have potentially a lot of disparity like in the bail reform provisions that you need to be very specific about what police officers are or are not to do when it comes to releasing or not releasing somebody.

If it were to arise that there was a great deal of disparity, the field would be open certainly in my mind for Parliament to legislate a series of basic or minimum, if you will, standards or guidelines that will have to be followed in the same way that, in fact, sentence provisions of the Criminal Code do indicate under what circumstances someone should be given a probation order or what it should contain.

It is in that context that we are saying at this point that we should leave it to their discretion on the basis that they, in fact, know what they are doing and we are quite happy that they will remove the difficulty that arises here in terms of one province to another because that is their job in that sense.

What I am really saying is that you cannot legislate everything. Because even if you do so the practical day-to-day operation sometimes does not permit you to make it happen because of resources, circumstances or attitudes from one place to the other.

Right now the federal government officials are looking collectively with the provincial officials at the problem involving wife-battering issues and how prosecutors across the country examine the case before them and when they will say, "this is a good case and we will proceed," or when the police decide to bring it to the attention of the prosecutor for charges. They are correct. It is a problem arising from a question of attitudes, and it may also be a question of changing the approach in terms of having guidelines issued by the attorneys general and trying new things such as the London Domestic Crisis Intervention Centre where the police are specifically looking at it in a context which may be somewhat different from other areas. Then there is the possibility of putting into place rape crisis centres so that the police can respond by ensuring that where there is a rape victim the person will get medical attention for

[Traduction]

**Le sénateur Molgat:** J'ai une question supplémentaire à la première question que le sénateur Smith a posée au sujet des directives. M. Mosley a répondu, je pense, qu'il était sûr que les procureurs généraux des provinces publieraient des directives. Qu'est-ce qui nous garantit qu'elles seront uniformes dans tout le pays?

**M. Préfontaine:** Les fonctionnaires des procureurs généraux et nous-mêmes nous rencontrons régulièrement pour étudier les différentes difficultés que nous éprouvons dans l'administration du Code et du droit criminels. Il va de soi que nous communiquons souvent les uns avec les autres pour essayer de résoudre les problèmes qui se posent. Quant à déterminer jusqu'où on peut aller pour réglementer strictement l'administration ordinaire de la justice, tout dépend, bien sûr, quelle importance prennent les problèmes et quel degré de disparité on ne peut, en fait, faire disparaître.

Vous pourriez bien citer un cas où il existe, possiblement, énormément de disparités, comme les dispositions de la réforme touchant la mise en liberté provisoire, où il faut donner des directives très précises sur ce que les agents de police peuvent ou ne peuvent pas faire lorsqu'il s'agit de libérer quelqu'un.

S'il arrivait qu'il y ait énormément de disparités, je suis persuadé que le Parlement devrait légiférer une série de normes ou de lignes directrices de base auxquelles on devrait se conformer de la même façon qu'aux dispositions du code criminel relatives aux peines qui précisent, dans quelles circonstances, une personne peut bénéficier d'une ordonnance de mise en liberté provisoire et quelle doit être la teneur de cette ordonnance.

C'est dans ce contexte que nous disons, pour le moment, que cela devrait être laissé à leur discrétion, étant donné qu'ils savent effectivement ce qu'ils font et nous sommes très heureux de leur laisser le soin de régler les problèmes qui se posent ici relativement aux disparités entre les provinces, car, en un certain sens, c'est leur travail.

Ce que je veux dire, en fait, c'est qu'on ne peut tout prévoir dans une mesure législative car, même si on tente de tout réglementer au niveau de l'administration quotidienne pratique, il arrive parfois que les différences qui existent d'un endroit à l'autre au niveau des ressources, des circonstances ou des attitudes rendent la chose impossible.

Actuellement, les fonctionnaires du gouvernement fédéral examinent, de concert avec leurs homologues provinciaux les problèmes qui entourent la question des femmes battues, la façon dont les avocats de la Couronne de tout le pays examinent les cas qui leur sont soumis, à quel moment ils décident que la cause est justifiée et s'ils intenteront des poursuites et dans quelles circonstances la police décide de signaler un cas à l'avocat de la Couronne pour qu'il porte des accusations. Ils ont raison. C'est un problème qui se pose au niveau des attitudes et il est aussi possible qu'on envisage de les modifier au moyen de directives émanant du procureur général et qu'on mette, aussi, à l'essai de nouveaux organismes comme le Centre d'intervention dans les crises de ménage de London où la police envisage le problème dans un contexte quelque peu différent peut-être de celui des autres régions. On pourrait



[Text]

the purpose of an investigation, and putting together a rape evidence kit so that the police know exactly how to deal with it and that there is a standard procedure to follow.

I am rambling on here but I think we are saying that is as far as we can go at this time.

**Senator Nurgitz:** None of our officials knows very much about the uniform crime reporting statistics. I raise the question because in my home city there was a release of statistics dealing with the city of Winnipeg or the province, I am not sure which, where it was claimed that the method of reporting is at variance throughout the country. For example, in the city of Winnipeg, as I understand, I am not sure whether at one point they were reporting wife-battering cases as domestic calls and in other situations as an assault. I then questioned the validity of the statistics.

**Mr. Préfontaine:** I should add to your comments that we merely wanted to have before you at least some statistics that are known. They do vary in the way in which they are collected. I should point out as well that, in the last year, and again with provincial co-operation, there has been established a new centre for judicial statistics. It is now looking at all of these kinds of problems in terms of consistency in reporting of statistics from place to place, in an effort to get basic standards, if you will—when and in what circumstances these should be reported and fed into a central area so that they can be analysed and reviewed.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais demander à M. Préfontaine pourquoi dans les articles 250.1 et 250.2 l'on fait une différence dans le sens qu'il faut le consentement du Procureur général dans le cas d'un enlèvement en l'absence d'une ordonnance et il n'est pas nécessaire d'avoir le consentement du Procureur général lorsque l'enlèvement est en contravention d'une ordonnance de garde. Pourquoi cette différence?

**M. Préfontaine:** Dans les discussions qui ont eu lieu, à un moment donné, il avait été suggéré que le consentement du Procureur général ou du substitut du Procureur général devrait être exigé dans chaque cas, dans le cas où il y a une ordonnance ou dans un cas où il n'y en a pas. Après les discussions au sein du comité des affaires juridiques de la Chambre des communes, et les soucis qui ont été exprimés dans la situation où il n'y a pas d'ordonnance, on a dit que quelqu'un peut invoquer le processus judiciaire en déposant une plainte contre un mari ou son épouse; cela a été tout simplement dit pour prévenir des abus. Ce serait une bonne idée d'avoir au moins le consentement du Procureur général, qui contrôle le processus judiciaire dans ce sens-là.

C'est pour cette raison, entre autres, que cela a maintenant été présenté de cette façon dans le bill.

**Le sénateur Flynn:** Par ailleurs, dans le cas d'un enlèvement en contravention d'une ordonnance de garde, il y a le recours

[Traduction]

aussi mettre sur pied des centres de secours pour les femmes violées, afin que la police fasse le nécessaire dans ces cas pour que la victime reçoivent les soins médicaux devant servir à la tenue d'une enquête et à réunir un ensemble de preuves de viol qui permettrait à la police de savoir exactement de quelle façon traiter ces cas et les normaliser.

Je parle un peu à bâtons rompus, mais je pense que nous disons, en fait, que nous ne pouvons pas aller plus loin pour le moment.

**Le sénateur Nurgitz:** Aucun de nos fonctionnaires ne sait grand chose sur l'uniformité des statistiques recueillies sur le crime. Si j'aborde cette question c'est que, dans ma ville d'origine, on a publié des statistiques au sujet de la ville de Winnipeg ou de la province, je ne sais pas trop laquelle des deux, où l'on prétendait que les méthodes de recueils de statistiques varient considérablement d'une région à l'autre du pays. Par exemple, à Winnipeg, si j'ai bien compris, on a déjà considéré les cas de femmes battues comme des appels à domicile et on en fait maintenant rapport comme des voies de faits. Je mets donc en doute la valeur de ces statistiques.

**M. Préfontaine:** Je devrais ajouter à ce que vous venez de dire que nous voulions seulement vous présenter quelques statistiques connues. Elles ne sont pas toutes recueillies de la même façon. Je devrais aussi vous signaler que l'an dernier, avec la collaboration des provinces, encore une fois, on a établi un nouveau centre des statistiques judiciaires. Ce centre étudie maintenant tous les problèmes de ce genre concernant la façon dont les statistiques sont recueillies à chaque endroit pour essayer d'arriver à établir des normes de base, si vous voulez, normes qui spécifieraient à quel moment et dans quelles circonstances certains cas doivent être signalés et communiqués au centre qui en fera l'analyse et l'étude.

**Senator Flynn:** I would like to ask Mr. Préfontaine why, in Sections 250.1 and 250.2, a Distinction is made in that the consent of the Attorney General is needed in the case of kidnapping made in the absence of an order, and why it is not necessary to have the Attorney General's consent when the kidnapping contravenes a custody order. Why this difference?

**Mr. Préfontaine:** In the discussions which have taken place, at a certain time, it was suggested that the Attorney General's consent, or the consent of the Attorney General's substitute should be required in each case, whether an order exists or not. After discussions within the House Standing Committee on Justice and Legal Affairs, concerns were expressed that, in a situation where there was no order, it was said that someone might invoke the legal process by laying a complaint against a husband or his wife, simply to prevent abuses. It would be a good idea to at least have the Attorney General's consent, as he controls the judicial process in that area.

It is for this reason, among others, that it has now been presented in the bill in this way.

**Senator Flynn:** Besides, in the case of a kidnapping contrary to the provisions of a custody order, there is recourse to the

[Text]

aux tribunaux civils. Il me semble qu'il peut y avoir des abus, justement, de se servir d'une cour criminelle pour corriger une situation qui est couverte par un jugement d'une cour en matière civile.

**M. Préfontaine:** Oui, c'est toujours possible et nous allons suivre de très près ce qui se passe dans ce domaine-là, dans tout ce qui concerne le bill.

D'ailleurs, je devrais le dire, que le ministère s'est donné la responsabilité, de la part du ministre de la Justice et du gouvernement, de s'assurer de suivre de très près les réglementations de ces articles-là, et incluant celui que vous venez de mentionner, monsieur le sénateur, afin de nous permettre, d'ici un an, de voir s'il y a des abus; s'il y a des problèmes, l'on viendra corriger avec l'appui ou l'accord, mais certainement en consultation avec les procureurs généraux des provinces et ceux qui ont été assujettis à ces problèmes. D'ailleurs, je puis vous dire qu'on le fait sur une base régulière. Comme vous le savez, la conférence sur l'uniformisation des lois se tient à toutes les années, et on a là des gens qui sont responsables de l'administration et qui nous disent quels sont leurs problèmes. Là, on écoute, si c'est acceptable de la part du gouvernement et du ministre, on procède par la suite avec les modifications que l'on retrouve dans un «Criminal Amendments Bill», que bientôt le ministre espère présenter. C'est la réponse que je veux vous donner; vous avez raison.

**Le sénateur Flynn:** En somme, ce que vous dites, c'est qu'il n'y a pas de raison que l'on envisage différemment le cas d'enlèvement en l'absence d'une ordonnance ou d'enlèvement en contravention d'une ordonnance, parce qu'on a déjà un remède dans ce dernier cas.

**M. Préfontaine:** C'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous êtes satisfaits, depuis l'adoption du bill par la Chambre des communes, que le texte, tel qu'il est, n'a pas besoin de modifications, eu égard aux critiques que vous avez reçues à tous égards.

**M. Préfontaine:** Puis-je me permettre d'aller à côté de votre question un petit peu en disant que le ministre de la Justice, l'honorable M. MacGuigan, est satisfait à ce point-ci, que le bill devrait procéder et il espère que le Sénat va l'approuver. Ce n'est pas pour dire qu'il n'y a pas des difficultés peut-être techniques qu'on ne pourra pas venir corriger bientôt.

Comme dans toutes les lois qui sont présentées, il y a toujours des difficultés que l'on retrouve, à un moment donné, dans la phraséologie. Là, on a trouvé une ou deux petites choses, qu'à un moment donné, il va falloir corriger. Ce n'est pas grave, ce n'est pas une affaire qui va causer des ennuis à personne à ce moment-ci. À un moment donné, il va falloir que l'on revoie cela avec les procureurs des provinces pour s'assurer qu'il n'y ait pas de problèmes dans le futur et l'on viendra apporter des modifications en conséquence.

**Le sénateur Deschatelets:** Ce que vous dites, c'est qu'il n'y a rien de majeur, de substantiel.

**M. Préfontaine:** Non. D'après nous, il n'y a rien de majeur et là, je parle pour le ministre de la Justice et nous-mêmes. Il

[Traduction]

civil courts. It appears to me that there could be abuses, now, in using a criminal court to correct a situation which is covered by a court judgement in a civil matter.

**Mr. Préfontaine:** Yes, this is always possible and we are going to pay very close attention to things that are happening in that area, as regards everything concerning the Bill.

Besides, I should say that the Minister has taken the responsibility, on behalf of the Department of Justice and the government, to ensure that the regulations contained in those sections are closely followed, and including the one which you just mentioned, Mr. Senator, in order to allow us, in a year's time, to see whether there are abuses, whether there are problems. If there are problems, these will be corrected through support or agreement, but certainly in consultation with provincial attorneys-general and those who have been faced with these problems. Besides, I can tell you that this is done on a regular basis. As you know, the conference on the standardization of laws is held every year, and there you have people who are responsible for administration and who tell us that their problems are. We listen to them, if this is acceptable as far as the Government and the Department are concerned, and we then proceed with the modifications which are found in a "Criminal Amendments Bill", which the Minister hopes to be presenting soon. That is the answer I want to give you, you are correct.

**Senator Flynn:** All in all, you are saying that there is no reason why we consider the case of kidnapping differently in the absence of an order, or kidnapping contrary to the provisions of an order, because, in the latter case, a remedy already exists.

**Mr. Préfontaine:** This is true.

**Senator Flynn:** Since the Bill was passed by the House of Commons, are you satisfied that the text, such as it is, does not require modification with regard to the criticisms which you have received regarding all aspects of it?

**Mr. Préfontaine:** May I beg your question slightly by saying that the Minister of Justice, the Hon. Mark MacGuigan, is satisfied with it, and that the Bill should proceed. He hopes that the Senate will approve it. That doesn't mean that there are difficulties, perhaps technical ones, that can't be corrected soon.

As is the case with all Bills which are presented, there are always difficulties which crop up, at any given time, with the phraseology. One or two little things which, at a given time, will have to be corrected. This is not serious, it is not something which causes any difficulty for anyone at that time. At a given time, it will be necessary for the matter to be taken up with solicitors from the provinces to ensure that there will not be any problems in the future, and modifications will be made in consequence.

**Senator Deschatelets:** You are saying that there is nothing major, nothing substantial.

**Mr. Préfontaine:** No. According to us, there is nothing major and there, I am speaking for the Justice Minister of



[Text]

n'y a rien de majeur, d'après nous, qui ne peut pas procéder tel quel.

**Le sénateur Flynn:** Mais il y a des possibilités d'abus ou des difficultés.

**M. Préfontaine:** Nous n'avons pas de difficultés à ce moment-ci, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y en aura pas; c'est pour cela que l'on peut s'assurer de suivre la situation de très près avec les procureurs des provinces et autres personnes pour venir, à un moment donné, apporter des modifications qui seront exigées à ce moment-là.

**Le sénateur Lapointe:** Les observations des deux dames qui sont venues témoigner tout à l'heure, est-ce que vous les juger sérieuses? Est-ce que la situation peut être corrigée ou améliorée?

**M. Préfontaine:** Il y a une série de choses qu'elles ont dites qui sont des questions d'interprétation. Je vous cite un exemple: la question de «recklessness», si j'utilise la phraséologie anglaise. Dans la loi de 1976 de la Grande-Bretagne, il y a un concept de «recklessness». Tel quel, cela n'existe pas au Canada. Cela n'existe pas non plus dans le contexte du projet de loi C-127. Nous avons jugé pour le moment que nous ne voulions pas incorporer ce sujet dans ce domaine-ci.

Ceci ne veut pas dire que dans la révision du Code criminel, que le sénateur Flynn connaît très bien puisque c'est lui qui l'a fait entreprendre, et dans l'examen fait pas la Commission de réforme du droit du Canada de toutes les lois criminelles et premièrement d'abord le Code criminel, il y a un examen fondamental que nous allons entreprendre. À un moment donné, je ne dis pas que nous n'en viendrons pas à considérer sérieusement un concept comme celui-là. Pour le moment, nous nous disons: laissons-les faire leur travail. Ce n'est pas un concept canadien dans le contexte actuel. Il est vrai qu'il existe en Angleterre. Peut-être qu'à un moment donné, nous pourrions le reconsidérer à la suite des travaux qui seront faits à la Commission de réforme du droit au Canada. Par la suite, nous pourrions étudier ce concept avec les procureurs des provinces, pour pouvoir vous soumettre des suggestions ou des recommandations pour que vous puissiez à votre tour l'étudier.

**Le sénateur Lapointe:** Vous pensez que les amendements qui ont été demandés ne seront pas étudiés de sitôt, que cela va prendre beaucoup de temps?

**M. Préfontaine:** Nous ne le savons pas.

Je crois que ma collègue pourrait peut-être répondre mieux que moi à ce sujet, pour ajouter plus de spécificité à ce qui a été dit.

**Ms. Campbell:** If I may, Madam Chairman, I will point out that the previous witnesses discussed the defence of honest belief in the Pappajohn case. They went through the actual case in detail—one of the witnesses sat through the trial. What she failed to point out to the members of the committee was that the defence of honest belief was never put to the jury because the trial judge ruled that there was insufficient evidence to do so. When that case went through the various appellate levels to the Supreme Court of Canada, it was held that there must be sufficient evidence in the view of the trial

[Traduction]

ourselves. There is nothing major, according to us, which cannot proceed as is.

**Senator Flynn:** But there are possibilities for abuse or difficulties.

**Mr. Préfontaine:** We are not having any difficulties at this time, but that is not to say that there will not be any. That is why we want to follow the situation very closely with provincial Attorneys-Gen and other people to be able, at any time, to bring about whatever changes are necessary at that time.

**Senator Lapointe:** Do you consider the remarks made by the two ladies who came to testify a short while ago to be serious? Can this situation be corrected or improved?

**Mr. Préfontaine:** There is a series of things which they said which are questions of interpretation. I shall cite an example: The question of «recklessness», if I may use the English phraseology. In the 1976 Law in Great Britain, there is a concept of «recklessness». This does not exist as such in Canada. Moreover, this does not exist within the context of Bill C-127. We decided that we did not wish to incorporate this subject in that area, for the time being.

This is not to say that, in revising the Criminal Code, which Senator Flynn knows very well, as he caused it to be undertaken, and in the analysis made by the Law Reform Commission of Canada of all criminal law, beginning with the Criminal Code, there is a fundamental analysis which we are going to undertake. At a given time, I am not saying that we would not come to seriously consider a concept like that one. For the time being, we are saying that they should be left to do their work. This is not a Canadian concept in the current context. It is true that it exists in England. Perhaps, at a given time, we could reconsider it as a result of the work which will be carried out with the Law Reform Commission of Canada. We may then study this concept with provincial Attorneys-Gen, in order to be able to submit suggestions or recommendations so that you may study them in turn.

**Senator Lapointe:** Do you think that the amendments which were requested will not be studied right away, that it will take a lot of time?

**Mr. Préfontaine:** We don't know.

I think that my colleague could perhaps answer better than I could with regard to this subject, to give greater specificity to what has already been said.

**Mme Campbell:** Si vous le permettez, Madame le président, je voudrais faire remarquer que les témoins précédents ont parlé de la défense de la croyance sincère dans l'affaire Pappajohn. Elles ont suivi l'affaire en détail; l'un des témoins a assisté au procès. Ce qu'elle n'a pas mentionné aux membres du comité c'est le fait que le jury n'a jamais pris la défense de la croyance sincère en considération parce que le juge qui présidait le procès a décidé qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour le justifier. Lorsque cette cause a été portée aux différents paliers d'appel jusqu'à la cour suprême du Canada,



[Text]

judge before that defence can be put to the jury. We have included that provision in this legislation.

We have also monitored all of the cases that have been reported or drawn to our attention by provincial crown counsels since the Pappajohn case. In no case has that defence been put to the jury. What was put to you this morning is something that does not exist. There has been no conviction, nor has there been an acquittal that we have seen, on the basis of this defence, because it has not gone to a jury. As the Supreme Court of Canada said, it is a very remote case where this defence would be raised. We could go further into the merits of the Pappajohn trial, but the fact is that it is a question of interpretation. The defence is not being put to juries; it is not something they even consider. If they do consider it, however, we believe that what is in the legislation deals with the two extremes. For example, you have a totally subjective test where you consider only what the accused said he honestly believed. Then you do not consider the reasonableness of that belief. On the other hand, if you consider only the reasonableness, you do not take into account whether or not the accused actually believed it. What we have tried to put before you is something which takes into account both of those things: the accused says "I believed it", and the jury looks at whether or not it was reasonable. We have tried to encompass both factors, to provide the accused with a full and complete defence if and when he satisfied the court that there is sufficient evidence on which that defence must be based. So we feel that the interventions that were made by the witnesses were very good, but that perhaps their lack of legal training may not allow them to understand the effect of the law; and we are here to help them to understand, from our point of view, the interpretations of the law.

**The Chairman:** I think Mr. Mosley has something to add.

**Mr. Mosley:** I think there is a real danger that the seriousness of the problems which have been spoken to by previous witnesses can be overblown. My own experience as a crown prosecutor since 1976, when the amendment to section 142 was brought into effect, requiring an *in camera* hearing before any questioning of the complainant on her prior sexual history can be raised, is that there was really no problem, until we ran into the Forsythe case in the Supreme Court of Canada. Defence counsel do not bring these applications to cross examination. They may have attempted to put the question 10 or 15 years ago. There have been changes in actual practice which are not reflected in the information which has been disclosed to the press, for example. The practice is not the same now as it was 10 years ago—a factor which has to be taken into consideration and is described in the excellent material prepared for you by Mr. McDonald of the Research Branch. There is reference to a study in Montreal of 155 rape cases over a period of time. An application to cross examine on prior sexual history was brought in 3 per cent of those cases. So in

[Traduction]

on a maintenu que le juge présidant le procès doit estimer qu'il y a des preuves suffisantes avant de permettre que ce genre de défense soit présenté au jury. Nous avons prévu cette disposition dans le projet de loi.

Nous avons aussi examiné tous les cas que les avocats provinciaux de la Couronne nous ont signalés depuis l'affaire Pappajohn. Cette défense n'a été présentée au jury dans aucun cas. Le cas qu'on vous a présenté ce matin n'existe pas. Il n'y a eu ni condamnation ni acquittement se fondant sur cette défense, parce qu'elle n'a jamais été présentée à un jury. Comme la cour suprême du Canada l'a mentionné, cette défense ne peut être utilisée que dans des cas extrêmement rares. Nous pourrions en dire plus sur la valeur du procès Pappajohn, mais il se trouve en fait que c'est une question d'interprétation. La défense n'est pas présentée au jury, c'est une chose qu'il ne prend même pas en considération. Cependant, s'il arrivait qu'il la prenne en considération, nous croyons que le projet de loi prévoit les deux cas extrêmes. Par exemple, on prévoit un test entièrement subjectif où on ne prend en considération que ce que l'accusé dit avoir sincèrement cru. A ce moment-là, on ne prend pas en considération l'aspect raisonnable de cette croyance. D'autre part, si on ne prend en considération que l'aspect raisonnable des motifs, on ne se demande pas si l'accusé croyait ou non au consentement du plaignant. Nous avons voulu vous présenter une mesure qui tienne compte des deux aspects suivants: L'accusé dit: «Je l'ai cru» et le jury tente de déterminer si c'est raisonnable. Nous avons essayé d'englober les deux facteurs, pour assurer à l'accusé une défense pleine et entière s'il peut démontrer, à la satisfaction du tribunal, qu'il existe des preuves suffisantes pour étayer cette défense. Par conséquent, nous pensons que les témoins ont présenté de très bons exposés, mais que leur manque de formation juridique ne leur a peut-être pas permis de comprendre l'effet de la loi; et nous sommes ici pour les aider à comprendre les interprétations qu'il faut donner à la loi, à notre point de vue.

**Le président:** Je pense que M. Mosley veut ajouter quelque chose.

**M. Mosley:** Je pense qu'on risque vraiment d'exagérer la gravité des problèmes dont les témoins précédents ont parlé. D'après l'expérience que j'ai acquise comme procureur de la Couronne depuis 1973, lorsque la modification apportée à l'article 142 est entrée en vigueur, modification qui exigeait une audition à huis clos avant qu'il soit possible d'interroger le plaignant sur son comportement sexuel antérieur, nous n'avons rencontré aucune difficulté avant l'affaire Forsythe à la cour suprême du Canada. Les avocats de la défense ne font pas ces demandes de contre-interrogatoire. Ils peuvent avoir essayé de poser ces questions il y a dix ou quinze ans. Il y a eu des changements dans la pratique réelle, changements qui ne sont pas mentionnés dans les renseignements communiqués aux journaux, par exemple. La pratique actuelle n'est pas la même qu'il y a dix ans. C'est un facteur qu'il faut prendre en considération et à propos duquel on trouve une description dans l'excellent travail que M. McDonald, du service de recherche, a préparé pour vous. On y mentionne entre autres une étude effectuée à Montréal sur 155 cas de viols répartis

**[Text]**

reality, if there is an existing problem, which I do not concede, it has been overblown to the point where people have, I think, a perception of what is happening in court which does not accord with the facts.

I think it would be an extremely rare case where the complainant is cross examined on her prior sexual history under Bill C-127. Another factor is that this is extremely significant reform of the law. I do not believe that any other western jurisdiction has gone as far in meeting the concerns of the women's groups, the feminist movement, as has the Government of Canada through Bill C-127. If you look at the American jurisdictions, the Australian and the English, they have not gone as far.

Regarding the instance where someone under this legislation will be cross examined on prior sexual history, I would find it very difficult to think of a factual situation that might arise. However, when that pendulum of law reform starts to swing, there is a danger that it could go too far, and by going too far you are creating a new injustice.

During the debate in the House of Commons standing committee, Mr. Robinson, for the NDP, made a statement which at the time I thought was an extreme one. He said that it does not matter if a complainant has sex with every member of a football team, that if she comes to one of them and says "No", then "No" means "No". Well, that's fine. That's great in theory. But people of good faith and common sense, knowing of that fact, would seriously question whether there was, in fact, no consent in that particular case; and if you close the door, if you accept the recommendation of NAC to exclude questioning where that type of occurrence might have happened, I think you are creating the risk of a grave miscarriage of justice. Mr. Préfontaine has suggested that this is an excellent and admirable balancing of the interests of the complainant and the accused.

**Senator Bird:** I think it was not only NAC. On the Royal Commission on the Status of Women there were three able lawyers who felt very strongly on the insistence of previous chaste character. This was not just NAC. This was a very serious royal commission with lawyers on it.

**Senator Smith:** Madam Chairman, I want to return for a moment to the question of proceeding by way of indictment or by summary conviction. I wonder if any of the witnesses can enlighten us as to who actually makes that decision in the various provinces of the country; whether it is, in fact, generally the crown prosecutor or crown attorney, depending on the nomenclature, or whether it may actually be the police or the magistrate before whom the police go to lay the complaint.

**Mr. Préfontaine:** It's the crown prosecutor.

**[Traduction]**

sur une certaine période. Une demande de contre-interrogatoire sur le comportement sexuel antérieur n'a été présenté que dans 3 de ces cas, par conséquent, s'il existe un problème, ce que je n'admets pas, on l'a, en fait, exagéré au point où, à mon avis, les gens se font une idée erronée de ce qui se passe dans les cours.

Je pense qu'aux termes du projet de loi C-127, il serait extrêmement rare que le plaignant ait à subir un contre-interrogatoire sur son comportement sexuel antérieur. Il faut aussi mentionner comme autre facteur que c'est là une réforme du droit extrêmement significative. Je ne crois pas qu'aucun autre gouvernement occidental n'ait fait autant pour calmer les inquiétudes des groupes de femmes, du mouvement féministe, que le gouvernement du Canada l'aura fait lorsque le projet de loi C-127 sera adopté. Si on se tourne du côté des États-Unis, de l'Australie et de l'Angleterre, on se rend compte qu'ils ne sont pas allés aussi loin.

Quant au cas où, aux termes de cette loi, une personne devrait subir un contre-interrogatoire sur son comportement sexuel antérieur, il me serait très difficile d'imaginer une situation réelle où cela pourrait se produire. Cependant, quand le pendule de la réforme du droit commence à osciller dans l'autre sens, il risque d'aller trop loin et créer ainsi de nouvelles injustices.

Au cours du débat qui a eu lieu au Comité permanent de la Chambre des communes, M. Robinson, du NPD, a fait une déclaration que j'ai trouvée extrémiste. Il a dit qu'il importait peu que la plaignante ait couché avec tous les joueurs d'une équipe de football, que si elle disait «non» à l'un d'eux «non» signifiait «non». C'est très bien. C'est parfait en théorie, mais des gens de bonne foi et de bon sens, au courant de ce fait, douteraient sérieusement qu'elle n'ait pas, en fait, été consentante dans ce cas particulier. Si on ferme la porte, si on accepte comme le recommande le CNA d'interdire tout interrogatoire dans les cas où il pourrait s'être passé quelque chose de ce genre, on risque de graves erreurs judiciaires. M. Préfontaine a prétendu que cette disposition établissait un précédent entre les intérêts de la plaignante et ceux de l'accusé.

**Le sénateur Bird:** Je pense qu'il n'y a pas eu que le CNA. Il y avait, à la Commission royale sur la condition de la femme, trois avocats très compétents qui avaient des idées bien arrêtées sur l'insistance qui était mise sur les mœurs chastes antérieures. Il ne s'agissait pas que du CNA. C'était une commission royale très sérieuse dont des avocats faisaient partie.

**Le sénateur Smith:** Madame le Président, je voudrais revenir un instant à la question des procédures par voies de mise en accusation ou par déclaration sommaire de culpabilité. Je me demande si un des témoins pourrait nous dire qui prend actuellement cette décision dans les différentes provinces du pays. Si c'est en fait l'avocat de la Couronne ou le procureur de la Couronne, selon le nom qu'on lui donne, ou s'il peut arriver que ce soit en fait la police ou le magistrat devant qui est portée la plainte.

**M. Préfontaine:** C'est l'avocat de la Couronne.



[Text]

**Mr. Mosley:** I have never heard of a situation where the decision would be taken by anyone other than the Crown. It is an election which the Crown makes during the course of the proceedings after the accused has been brought before the court.

**Mr. Préfontaine:** It is a procedure called a hybrid defence. Until such time as the Crown elects, it is one or the other. It is deemed to be indictable for the purpose of fingerprinting, and so on.

**Senator Smith:** That is a sore point. I wish I hadn't mentioned it. I have some questions about that.

**Mr. Préfontaine:** I am just giving you the facts.

**Senator Smith:** What is the procedure in the Territories? Who elects for the Crown?

**Mr. Préfontaine:** We do, the crown prosecutor. We have Department of Justice crown prosecutors who do federal and what are called territorial prosecutions. It is their responsibility, as a provincial crown attorney in a province, to do the same thing.

**Senator Flynn:** Does the crown attorney get the approval of the department? Does the crown attorney have complete discretion or does he have to get the approval of the department—of the provincial attorney general?

**Mr. Mosley:** Discretion within the guidelines, which are handed down by the attorneys general. One example would be impaired driving prosecutions. For a second or third offence there are parameters within which the local crown attorney can exercise his discretion. The parameters are set by the provincial attorney general.

**Mr. Préfontaine:** I might add that in some cases in the Criminal Code only the Attorney Gen himself can authorize a charge, and there are a very limited number.

**Senator Frith:** Mr. Mosley, on this question of cross examining a complainant on the sexual history, as you have pointed out, that is a horror story that we hear a lot about. I believe a lot of people do not know that it is not the way it used to be, when you could throw that in with everything else, particularly if you did not have any other defence. You could throw a whole lot of sand in the eyes of the jury by making implications, and so on. I know that you have answered this, but I do not believe that everyone here understands exactly what has to be done now, in the present situation. If I have a client who is accused of rape and I want to cross examine on previous sexual behaviour, what exactly are the steps? Can you take it step by step, because everyone here is not a lawyer.

**Mr. Mosley:** Section 142 of the Criminal Code, which was amended in 1976, provides for an *in camera* hearing—that is, a hearing in the absence of the jury, if it is a jury trial.

**Senator Frith:** Who would be at that hearing? It takes places in the judge's chambers?

[Traduction]

**M. Mosley:** Je n'ai jamais eu connaissance d'une situation où cette décision aurait été prise par quelqu'un d'autre que la Couronne. C'est un choix que la Couronne fait pendant les procédures, une fois que l'accusé a comparu devant la cour.

**M. Préfontaine:** C'est une procédure que l'on appelle procédure pour la défense hybride tant que la Couronne n'a pas pris sa décision. On considère que c'est un crime pour lequel il faut procéder par voie de mise en accusation lorsqu'on veut prendre les empreintes digitales, etc . . .

**Le sénateur Smith:** C'est un point sensible. J'aimerais ne pas l'avoir mentionné. J'ai quelques questions à poser à ce propos.

**M. Préfontaine:** Je vous donne seulement les faits.

**Le sénateur Smith:** Quelle procédure suit-on dans les Territoires? Qui choisit pour la Couronne?

**M. Préfontaine:** C'est nous, le procureur de la Couronne. Nous avons, au ministère de la Justice, des procureurs de la Couronne qui s'occupent des poursuites fédérales et de celles qu'on appelle territoriales. Tout comme dans le cas des procureurs de la Couronne des provinces, c'est à eux que cette décision incombe.

**Le sénateur Flynn:** Le procureur de la Couronne obtient-il l'approbation du ministère? Laisse-t-on toute latitude au procureur de la Couronne ou doit-il obtenir l'approbation du ministère, du procureur général fédéral?

**M. Mosley:** Il a toute latitude dans le cadre des directives que lui donne le procureur général. On pourrait citer en exemple, les poursuites pour conduite en état d'ivresse. Lorsqu'il s'agit d'une deuxième ou d'une troisième infraction, il existe des normes à l'intérieur desquelles le procureur local de la Couronne dispose d'une certaine latitude. Ces normes sont fixées par le procureur général de la province.

**M. Préfontaine:** J'ajouterais que dans certains cas prévus au Code criminel, le procureur général est le seul à pouvoir autoriser une accusation, mais il y en a très peu.

**Le sénateur Frith:** Monsieur Mosley, il semble que le contre-interrogatoire portant sur le comportement sexuel antérieur d'un plaignant ressemble à une histoire d'horreur fréquemment mentionnée. Je crois que les gens ignorent que les choses ne sont plus comme avant lorsqu'il était possible à un avocat d'y avoir recours ainsi qu'à tous les moyens, surtout s'il ne disposait pas d'autre moyen de défense. On pouvait alors embrouiller le jury par des insinuations, etc . . . Je sais que vous avez déjà répondu sur ce point, mais je ne crois pas que nous comprenions tous ce qu'il faut faire maintenant dans la situation actuelle. Si j'ai un client accusé de viol et que je veuille contre-interroger le plaignant sur son comportement sexuel antérieur, quelles sont exactement les mesures à prendre? Pourriez-vous procéder étape par étape car nous ne sommes pas tous avocats.

**M. Mosley:** L'article 142 du Code criminel qui a été modifié en 1976 prévoit une audition à huis clos—c'est-à-dire une audition en l'absence du jury s'il s'agit d'un procès devant jury.

**Le sénateur Frith:** Qui serait présent à cette audition? A-t-elle lieu dans le cabinet du juge?



[Text]

**Mr. Mosley:** It would be in court but with an exclusion.

**Senator Frith:** Who would be there?

**Mr. Mosley:** The accused, his counsel, the crown prosecutor, the court officials, the judge, and witnesses who are called to testify on the *in camera* hearing.

**Senator Frith:** On that issue?

**Mr. Mosley:** Yes. The process starts with notice being required of the accused. He must advise the Crown that he intends to bring an application under Section 142, which gives the Crown the opportunity to conduct an investigation. There must be reasonable time in order to look into the matter before it is heard in the court. The time is not specified, so the courts interpret it according to the circumstances of the particular case. An example of that notice would be that the accused would set out in the document certain facts which have come to his attention and would request, on the basis of those facts, that he be permitted to cross-examine the complainant as to prior sexual history. That would then be dealt with by the court in the *in camera* session.

The court would examine the document first to see whether there was a basis for proceeding any further and permit the accused to call witnesses in order to substantiate the facts which he is alleging should give him the right to cross-examine. Such evidence would be, for example, other persons who had sexual contact with the complainant in circumstances similar to those of the accused. That is the existing law. That type of procedure would be abolished by Bill C-127, except for occurrences relating to the same event or same series of events—evidence which would tend to suggest it was someone other than the accused who had sex with the complainant on that particular date. In other words, going to the identity of the assailant or where the Crown had opened the door.

There are just three exceptions proposed in this bill under the existing practice and it would remain virtually the same with one major exception. The court hears the evidence and then arrives at a determination as to whether or not the question should be put to the complainant in front of the jury. The exception that is brought in by Bill C-127 is of great significance. As mentioned to you by the earlier witnesses, the Supreme Court of Canada in the case of Forsythe, decided that the complainant was a compellable witness under Section 142, which meant in effect that the opportunity to go fishing with the complainant as a witness was made available to the defence. Bill C-127 will close that door. The complainant will not be a compellable witness. The accused, therefore, will have to be able to prove his case on the basis of other evidence that he can adduce to the court.

**Senator Frith:** That is very important, since the correction to the Forsythe case, because it means that the horror story we hear about with regard to the complainant being subjected to such cross-examination no longer exists. Not only can she not be subjected to it unless permission is given, but even in the

[Traduction]

**M. Mosley:** Elle aurait lieu en cours avec exclusion

**Le sénateur Frith:** Qui serait là?

**M. Mosley:** L'accusé, son avocat, les greffiers de la cour, le juge et les témoins qui sont appelés à témoigner au cours de l'audition à huis clos.

**Le sénateur Frith:** Sur cette question?

**M. Mosley:** Oui. Pour entamer le processus, l'accusé doit donner avis. Il doit aviser la Couronne qu'il a l'intention de présenter une demande aux termes de l'article 142, demande qui donne la possibilité à la Couronne de mener une enquête. On doit prévoir un délai raisonnable pour qu'il soit possible d'examiner la question avant qu'elle ne soit abordée au tribunal. Comme la longueur de ce délai n'est pas précisée, les tribunaux en fixent la durée selon les circonstances du cas particulier. Pour ce qui est de l'avis, par exemple, l'accusé peut, lui, mentionner certains faits qui sont venus à sa connaissance et qui l'amènent à demander qu'on lui permette de contre-interroger la plaignante relativement à son comportement sexuel antérieur. Cela se ferait ensuite au tribunal, au cours d'une séance à huis clos.

La cour doit d'abord examiner le document pour déterminer s'il y a lieu de poursuivre la procédure et de permettre à l'accusé de faire comparaître des témoins dans le but de démontrer la véracité des faits qui, d'après ses allégations, devraient lui donner le droit de faire un contre-interrogatoire. Ces témoignages pourraient être, par exemple, ceux d'autres personnes qui ont eu des rapports sexuels avec la plaignante dans des circonstances semblables à celles où se trouvait l'accusé. C'est ce que prévoit la loi actuellement en vigueur. Le projet de loi C-127 abolirait ce genre de procédure sauf dans les cas où il y aurait des faits se rapportant au même acte ou à la même série d'actes—des preuves qui tendraient à démontrer que c'est quelqu'un d'autre que l'accusé qui a eu des relations avec la plaignante à la date mentionnée. Autrement dit, des preuves touchant l'identité de l'assaillant ou de l'accusé.

Il n'y a que trois exceptions prévues dans ce projet de loi, exceptions conformes à la pratique actuelle et qui demeureraient pratiquement inchangées sauf exception importante. La cour entend les témoignages et détermine ensuite si le plaignant doit être contre-interroger devant le jury. La nouvelle exception que prévoit le projet de loi C-127 est d'une grande importance. Comme les témoins vous l'ont mentionné, la cour suprême du Canada a décidé, dans l'affaire Forsythe, que le plaignant était un témoin contraignable, aux termes de l'article 142, ce qui veut dire qu'à toutes fins pratiques on a donné à la défense l'occasion de soulever tous les détails de la plaignante. Le projet de loi C-127 élimine cette possibilité. La plaignante ne sera pas un témoin contraignable. L'accusé devra donc être en mesure d'établir ses preuves à partir de témoignages d'autres témoins qu'il peut faire comparaître en cour.

**Le sénateur Frith:** Cette correction qui découle de l'affaire Forsythe est très importante car elle rendra impossible toutes ces choses horribles qu'on nous raconte au sujet de la plaignante qui est obligée de subir de pareils contre-interrogatoires. Elle n'a plus à subir de contre-interrogatoire sans permis-

[Text]

course of trying to get permission she cannot be subjected to it?

**Mr. Mosley:** There are so many hurdles brought into the situation that it would be an extraordinarily rare case where that type of cross-examination is allowed.

**Senator Hicks:** Mr. Mosley answered a previous question having to do with the election to proceed by summary conviction or by indictment by saying that the decision was made by the local crown prosecutor. Is it not true that in some provinces the Attorney Gen's department might issue general guidelines?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Hicks:** In fact, in almost all the provinces?

**Mr. Mosley:** It is within the authority of the Attorneys Gen of all the provinces to take away the local crown attorney's discretion on any point by issuing a policy guideline.

**Senator Hicks:** Or by overruling him in a specific case?

**Mr. Mosley:** That becomes more difficult. If a local crown prosecutor makes a decision in court to proceed by summary conviction, that particular election can be withdrawn by the Crown up until such stage as the accused pleads guilty. Thereafter I think the opportunity is lost. There have been cases where the Crown has made a mistake about the election and realizing the mistake after the fact, has come back to the court and has said, "No, the Crown will be proceeding by way of indictment or summary conviction in the matter." But you have to be careful that at that stage the accused has not been prejudiced by the change in election.

**Senator Hicks:** Perhaps I am taking you rather far afield. I am satisfied.

**Senator Bird:** If a young man is attacked by a stronger, older man and sexually assaulted, does everything in this legislation apply to him equally?

**Mr. Préfontaine:** Yes. It is de-sexed or equalized.

**Senator Bird:** That is what I wanted to make sure of, since so far we have discussed nothing but the problems of women.

**The Chairman:** It is a major change in Bill C-127, that the law is equally applicable to both sexes. If there are no further questions and in the absence of Senator Nurgitz, who will be returning shortly, I would like to put one question to you with respect to the question he raised on the amendment to Section 124 of the Criminal Code and what appeared to be a rather significant oversight in that amendment. Would it be possible to have some discussion with the department at some point and perhaps get some assurance that this proposal will be considered and that perhaps the section will be amended at the earliest possible date? I understand you have to discuss the matter. I do not think that any members of the committee

[Traduction]

sion ni au cours des procédures visant à obtenir cette permission.

**M. Mosley:** Il y a tant d'obstacles prévus qu'un contre-interrogatoire ne peut être permis que dans un cas extraordinairement rare.

**Le sénateur Hicks:** En réponse à une question au sujet de la décision de procéder par reconnaissance sommaire de culpabilité ou par voie de mise en accusation, M. Mosley a répondu qu'elle était laissée au procureur local de la Couronne. N'est-il pas vrai que dans certaines provinces le ministère du procureur général pourrait publier des directives générales?

**M. Mosley:** Si.

**Le sénateur Hicks:** En fait dans presque toutes les provinces?

**M. Mosley:** Les procureurs généraux de toutes les provinces ont le pouvoir d'enlever, sur une question, tout pouvoir discrétionnaire au procureur local de la Couronne en publiant une directive sur la politique à suivre.

**Le sénateur Hicks:** Ou en renversant sa décision dans un cas particulier?

**M. Mosley:** Cela devient plus difficile. Si un procureur local de la Couronne décide en cour de procéder par reconnaissance sommaire de culpabilité, la Couronne a la possibilité d'annuler ce choix tant que l'accusé n'a pas plaidé coupable. Ensuite, je pense que ce n'est plus possible. Il est arrivé que le procureur de la Couronne ait fait un mauvais choix et qu'après s'en être rendu compte il soit revenu dire à la cour: «Non, la Couronne procédera par voie de mise en accusation ou de reconnaissance sommaire de culpabilité dans cette affaire.» Mais il faut alors prendre bien soin d'éviter que l'accusé n'ait été lésé par ce changement.

**Le sénateur Hicks:** Je vous entraîne peut-être un peu loin du sujet. Votre réponse me satisfait.

**Le sénateur Bird:** Si un jeune homme est victime d'une agression sexuelle par un autre homme plus âgé et plus vigoureux, est-ce que toutes les dispositions de cette loi s'appliquent également à lui?

**M. Préfontaine:** Oui, il n'y a pas de distinction entre les sexes, c'est-à-dire que les mêmes dispositions s'appliquent également aux deux.

**Le sénateur Bird:** Je tenais à m'en assurer, car jusqu'ici nous n'avons discuté que du problème des femmes.

**Le président:** C'est là un important changement qu'apporte le projet de loi C-127, en rendant la loi également applicable aux deux sexes. S'il n'y a pas d'autres questions, et en l'absence du sénateur Nurgitz, qui reviendra bientôt, j'aimerais vous poser une question à propos de ce qu'il a dit au sujet de la modification apportée à l'article 124 du Code criminel, et de ce qui semble une omission plutôt importante de cette même modification. Serait-il possible d'en discuter avec le ministère et pourriez-vous nous assurer que cette disposition sera prise en considération et que peut-être même cet article sera modifié au plus tôt? Je comprends que vous ayez à discuter de la question. Je pense qu'aucun membre du comité ne voudrait

*[Text]*

would want to see the bill changed at the moment, but if, in fact, it is an important oversight, we would like to have it recognized as soon as possible.

**Mr. Préfontaine:** If I may, for the purposes of this bill, what we have done is changed the sexual assault, assault with a weapon and aggravated sexual assault section. The issue that the senator raised is part of the examination being conducted by the Law Reform Commission in terms of homicides, assaults and so on. What the upshot of that examination will be remains to be seen, but the commission will make a series of recommendations in one of their forthcoming reports which will be examined, as every one of their reports is, at large and, presumably, by yourselves in due course. So that is how I would suggest that the question in relation to that problem should be answered. Certainly, we agree that it is a problem.

**The Chairman:** Thank you very much for your appearance here today. I think the committee is more than satisfied with the answers you have been able to provide us this morning. Perhaps this would be a good time to break for lunch. We shall return at 2:00 p.m.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

apporter des amendements au projet de loi pour l'instant, mais si c'est effectivement une omission d'importance, nous aimerions qu'on intervienne en conséquence dans les meilleurs délais.

**M. Préfontaine:** Si vous permettez, pour ce qui est de ce projet de loi, nous avons modifié l'article touchant l'agression sexuelle, l'agression armée et l'agression sexuelle grave. La question que le sénateur a soulevée fait partie de l'examen que fait la commission de réforme du droit relativement aux homicides, aux agressions etc... Quant au résultat de cet examen, cela reste à voir, mais la commission présentera une série de recommandations dans l'un des rapports qu'elle présentera bientôt et qui sera examiné, comme le sont tous ses rapports, de façon générale et, probablement par vous-mêmes, le moment venu. C'est donc de cette façon que je pense qu'on devrait régler la question touchant ce problème. Nous reconnaissons, bien sûr, que c'est un problème.

**Le président:** Merci beaucoup de votre comparution, aujourd'hui. Je pense que le comité est plus que satisfait des réponses que vous avez pu nous donner ce matin. Le moment serait peut-être bien choisi de nous arrêter pour déjeuner. Nous reviendrons à 14 heures.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *National Action Committee on the Status of Women:*

Ms. Jillian Ridington, Chairperson, NAC Justice Committee;  
Ms. Megan Ellis.

### *Department of Justice:*

Mr. Richard G. Mosley, Legal Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section;  
Mr. D. C. Préfontaine, General Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section;  
Ms. Faye E. Campbell, Counsel, Policy Planning and Criminal Law Amendments Section, Department of Justice.

### *Comité national d'action sur le statut de la femme:*

M<sup>me</sup> Jillian Ridington, président, CNA—Comité de la Justice;  
M<sup>me</sup> Megan Ellis.

### *Ministère de la Justice:*

M. Richard G. Mosley, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal;  
M. D. C. Préfontaine, avocat général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal;  
M<sup>me</sup> Faye E. Campbell, conseiller juridique, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, November 17, 1982

Le mercredi 17 novembre 1982

Issue No. 28

Fascicule n° 28

### First proceedings on:

The subject-matter of Bill S-31, "An Act to  
limit shareholding in certain  
corporations"

### Premier fascicule concernant:

La teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la  
limitation de la propriété des actions  
de certaines sociétés»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Giguère	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Pursuant to an order of the Senate adopted November 16, 1982:

On Wednesday, November 17, 1982:

Senator Haidasz replaced Senator Hayden;

Senator Giguère was added.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Giguère	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

Conformément à un ordre du Sénat adopté le 16 novembre 1982:

Le mercredi 17 novembre 1982:

Le sénateur Haidasz remplace le sénateur Hayden;

Le sénateur Giguère est ajouté.



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Monday, 8th November, 1982:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-31, intituled: "An Act to limit shareholding in certain corporations", be read the second time.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 8 novembre 1982:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déférée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 17, 1982  
(49)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Bosa, Buckwold, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Giguère, Godfrey, Haidasz, Hicks, Langlois, Lapointe, Lewis, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Roblin, Rousseau, Stanbury and Tremblay. (23)

*Also Present:* The Honourable Senators Bonnell and Riel. (2)

*In attendance:* Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

*Appearing:*

The Honourable André Ouellet, M.P., Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Witnesses:*

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. George Post, Deputy Minister;

Mr. Lawson Hunter, Assistant Deputy Minister, Bureau of Competition Policy, and Director of Investigation and Research.

The Committee considered the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations"

The Chairman made a statement and answered questions.

The Minister made a statement, and with the witnesses answered questions.

At 6:26 p.m., the Committee proceeded *in camera* to discuss the business of the Committee.

At 6:48 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 NOVEMBRE 1982  
(49)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Bosa, Buckwold, Deschatelets, Doody, Flynn, Frith, Giguère, Godfrey, Haidasz, Hicks, Langlois, Lapointe, Lewis, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Roblin, Rousseau, Stanbury et Tremblay. (23)

*Aussi présents:* Les honorables sénateurs Bonnell et Riel. (2)

*Également présent:* M. Philip Rosen, service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Comparaît:*

L'honorable André Ouellet, député, ministre de la Consommation et des Corporations.

*Témoins:*

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

M. George Post, sous-ministre;

M. Lawson Hunter, sous-ministre adjoint, Bureau de la politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

Le Comité examine la teneur du projet de loi S-31 «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés».

La présidente fait une déclaration et répond aux questions.

Le ministre fait une déclaration et, avec ses collaborateurs, répond aux questions.

A 18 h 26, le Comité continue ses travaux à huis clos pour discuter des travaux du Comité.

A 18 h 48, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 17, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4.00 p.m. to study the subject matter of Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**La présidente:** A l'ordre, honorables sénateurs. Première-ment, monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue à notre comité, de même qu'à vos hauts fonctionnaires.

Honourable senators, I should like to make a couple of comments with respect to this bill. As you know, the subject matter of Bill S-31 was referred to our committee by a motion which was made in the Senate on November 8. Because of an early adjournment last week I was not able to convene a meeting of the steering committee to consider the steps that we should take. I did, however, take the liberty of consulting with the members of the steering committee by telephone and personally in order to decide at least some of the preliminary steps we should follow. Consequently, we invited the minister and his officials to appear this afternoon, and the minister will shortly make his opening statement to us.

Further than that, however, I sent a telegram to each of the ten premiers of the provinces which I should like to read to you so that you will know what has been done. The text of the telegram in English reads as follows:

The subject matter of Bill S-31 an act to limit shareholding in certain corporations initiated in the Senate by the government has been referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs prior to second reading for consideration principally with respect to its federal-provincial aspects. Your government is invited to offer its comments in that regard only either in writing or by personal representation. The committee has tentatively scheduled hearings for Nov. 23-24-25. For your information it is anticipated that after S-31 is reported back to the Senate and if it receives second reading, it will then be referred to another Senate committee, probably Banking Trade and Commerce, for examination of its technical and commercial aspects. An early reply as to your intentions with respect to submissions to this committee would be appreciated. For further information telephone the Clerk, Paul Bélisle at area 613-995-3311.

Honourable senators, after we have heard from the minister and his officials today and once the questioning is completed, I propose, if you concur, to continue our meeting *in camera* for a short time so that we can discuss the response I have had to this telegram. Of course, at that time we can discuss any other proposals you may wish to make with respect to future hearings. If that is agreeable, we can now proceed to hearing the minister and putting our questions to him. At that point I think the committee will be in a better position to decide what else it might wish to do in the matter.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 novembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du bill S-31, Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

Le sénateur John Neiman (président) occupe le fauteuil.

**The Chairman:** Order, Honorable senators. First, Mr. Minister, let me welcome you and your officials to our Committee.

Honorables sénateurs, j'aimerais d'abord faire quelques commentaires au sujet de ce projet de loi. Comme vous le savez, la teneur du bill S-31 a été déferée à notre Comité sur motion présentée au Sénat le 8 novembre. Comme nous nous sommes ajournés tôt la semaine dernière, je n'ai pu réunir le Comité de direction pour déterminer notre marche à suivre. Toutefois, je me suis permis de consulter les membres de ce comité par téléphone et en personne afin de décider au moins de certaines étapes préliminaires que nous pourrions entreprendre. En conséquence, nous avons invité le ministre et ses hauts fonctionnaires à comparaître cet après-midi, et le ministre nous présentera dans quelques instants sa déclaration préliminaire.

Par ailleurs, j'ai envoyé un télégramme à chacun des dix premiers ministres provinciaux et j'aimerais vous le lire pour vous mettre au courant de ce qui a été fait. En voici la version française:

La teneur du projet de loi S-31, loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés, projet de loi introduit au sénat par le gouvernement, a été déferée au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour qu'il en étudie principalement ses aspects fédéraux-provinciaux avant l'étape de la deuxième lecture. Votre gouvernement est invité à présenter ses observations à cet égard, soit par écrit, soit de vive voix. Le comité a provisoirement fixé aux 23, 24 et 25 novembre la tenue des audiences. Pour votre gouverne, sachez qu'il est prévu qu'après que le projet de loi S-31 aura été rapporté au sénat et dans la mesure où il aura été approuvé en deuxième lecture, il sera déferé à un autre comité du sénat, probablement celui des banques et du commerce, qui en examinera les aspects techniques et commerciaux. Nous vous saurions gré de bien vouloir nous aviser sans tarder de vos intentions quant aux observations que vous voudriez présenter à ce comité. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le greffier M. Paul Bélisle (613-995-3311).

Honorables sénateurs, après les déclarations du ministre et de ses hauts fonctionnaires et la période de questions, je vous propose, si vous y consentez, de poursuivre notre réunion à huis clos pendant quelques instants pour que nous puissions discuter des suites qui ont été données au télégramme que j'ai envoyé. Bien sûr, nous pourrions alors discuter de toute autre proposition que vous pourriez désirer faire au sujet des audiences à venir. Si cela vous convient, nous pouvons maintenant céder la parole au ministre et ensuite lui poser des questions. Le



[Text]

**Senator Godfrey:** Madam Chairman, if I may make one comment with respect to this telegram, I was a little disturbed to see that the provincial governments were invited to offer their comments "in that regard only." That seems rather begrudging. Surely everything is tied in together. There are the commercial and the technical aspects, and it is not just a matter of getting down to something as narrow as saying we will hear them on only one aspect.

**The Chairman:** Senator Godfrey, the subject matter is referred to us. We are certainly not prohibited in any sense from discussing or asking questions with respect to any aspect, because we are not dealing with the bill. All the steering committee intended by this telegram was to try to confine the discussion to the area Senator Flynn principally had in mind—and I discussed this with him as well—and that is the federal-provincial aspect.

**Senator Godfrey:** What you say is quite true, Madam Chairman, but I simply wanted to point out that, when the provincial premiers come here, they should feel free to attach as wide a scope as they wish to the federal-provincial aspect. This telegram may give them the impression that we are not prepared to hear them generally.

**Senator Buckwold:** I don't think they have ever been inhibited, senator.

**Senator Frith:** Just to elaborate on what you have said, Madam Chairman, far from restricting the matter, the idea was to extend the scope of discussion. We wished to make it clear that after second reading, which is the normal stage at which a bill goes to committee, this bill would probably go to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, because under our rules that is where this type of legislation goes. So, far from being restrictive, we decided to refer the subject matter of the bill to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, thus giving everyone two goes at it instead of just one. I understand Senator Godfrey's point, but I think it was made clear in the telegram that everyone would have two whacks at the bill. So rather than being restrictive, we are in fact giving more opportunity for committee study than usual.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, I just wish to point out that when you and I discussed this matter over the telephone, the word "only" escaped my attention. I believe I am responsible for your having included the word "principally" in the text—"for consideration principally with respect to its federal-provincial aspects." Indeed, in that regard, I think there is an inherent contradiction in the use of the two expressions "principally" and "only". I hardly think we can tell the premiers that they cannot speak to any other aspect of the bill than federal-provincial relations.

[Traduction]

Comité devrait être ensuite en meilleure mesure de décider de sa marche à suivre.

**Le sénateur Godfrey:** Madame le président, si je puis me permettre un commentaire au sujet de ce télégramme, je vous avouerai que j'ai été quelque peu troublé de voir que les gouvernements provinciaux n'ont été invités à se prononcer qu'«à cet égard uniquement». Cela me semble plutôt mesquin. Ne croyez-vous pas que tous les aspects sont reliés entre eux? Les aspects commerciaux et techniques comptent aussi, et il ne faut pas leur imposer aussi catégoriquement de ne se prononcer que sur un seul aspect.

**La présidente:** Sénateur Godfrey, l'objet du projet de loi nous a été soumis. Rien ne nous empêche de limiter nos discussions ou nos questions à un aspect quelconque puisque nous ne traitons pas du projet de loi lui-même. Le seul but que visait le Comité de direction en envoyant ce télégramme était d'essayer de limiter la discussion au domaine auquel songeait principalement le sénateur Flynn, ce dont nous avons parlé ensemble, soit l'aspect fédéral-provincial.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parfaitement raison, madame le président, mais je voulais simplement souligner que lorsque les premiers ministres provinciaux comparaitront, ils devraient se sentir libres de déborder de l'aspect fédéral-provincial. Ce télégramme peut leur donner l'impression que nous ne sommes pas disposés à entendre un exposé général de leur part.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas qu'ils aient jamais été brimés, sénateur.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais simplement commenter sur ce que vous venez de dire, madame le président, et ajouter que loin de restreindre le sujet, on a voulu élargir la discussion. Nous désirions qu'il soit bien clair qu'après la deuxième lecture, c'est-à-dire l'étape normale à laquelle un projet de loi est renvoyé au Comité, le projet de loi en question serait probablement renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, parce que selon notre règlement c'est à ce comité que ce type de mesure législative est destiné. Par conséquent, loin de vouloir en limiter l'étude, nous avons décidé de renvoyer l'objet du projet de loi au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour offrir à tous l'occasion d'intervenir deux fois au lieu d'une seule fois. Je comprends le point de vue du sénateur Godfrey, mais je crois qu'il était bien clair dans le télégramme que chacun aurait deux fois l'occasion de s'attaquer au projet de loi. Nous ne sommes donc pas mesquins puisque nous permettons une étude plus approfondie en comité que ne le veut l'usage.

**Le sénateur Flynn:** Madame le Président, je désire simplement souligner que lorsque nous nous sommes entretenus tous deux de cette affaire au téléphone, je n'ai pas remarqué le terme «uniquement». Que vous ayez inclus le terme «principalement» dans le membre de phrase «pour qu'il étudie principalement ces aspects fédéraux-provinciaux» c'est moi qu'il faut blâmer. En effet, à cet égard, j'estime qu'il existe une contradiction inhérente dans l'usage des deux expressions «principalement» et «uniquement». Je vois difficilement comment nous pourrions demander aux premiers ministres de limiter leur intervention au seul aspect des relations fédérales-provinciales.

**[Text]**

As I indicated to you over the telephone, Madam Chairman, the motion in the Senate was not restricting the mandate of this committee to a consideration of the federal-provincial aspect only, with all due respect to what Senator Frith may have said. In any event, what I said then was that if after second reading it was considered useful to send the bill to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, I would have no objection to doing so. That does not mean to say that I think this committee should be restricted in its examination of the various aspects of the bill. Having made that point, may I suggest that when further meetings of the committee have been organized we can deal with the matter in such a way as to correct this fault, if any correction is deemed necessary?

**The Chairman:** Thank you, Senator Flynn.

**Senator Tremblay:** Madam Chairman, if I may respond to the matter raised by Senator Godfrey, I should like to draw your attention to the French version of the telegram in which the word "only" does not appear. So I make the suggestion, Madam Chairman, that you send the French version of the telegram to the premiers.

**The Chairman:** Your suggestion will be noted.

**Senator Hicks:** It will give more latitude to Premier Lévesque.

**Senator Langlois:** Madam Chairman, why are we saying that this bill, after second reading, will, in all likelihood, be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce? What about the Standing Senate Committee on Transport and Communications?

**The Chairman:** Senator Langlois, that was the gist, of the comments that were made, as I read them.

**Senator Langlois:** They were only comments.

**The Chairman:** That is why I said "probably".

**Senator Langlois:** We are not bound by comments.

**The Chairman:** That is why the word "probably" was used. "Possibly" might have been more felicitous. However, once the bill has passed second reading, if it does, it is a decision of the Senate as to which committee it will be referred to.

**Senator Langlois:** By saying that, Madam Chairman, are we not limiting the scope of the representations we expect to receive from the premiers? This bill deals with transportation; it has nothing to do with banking.

**The Chairman:** "Commerce" comes under that heading.

**Senator Langlois:** We are limiting the premiers in their representations.

**Senator Frith:** "Corporate and Consumer Affairs" is specifically referred to in our rules with regard to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

**The Chairman:** Once the bill is reported back from committee, the Senate will decide which committee the bill will be referred to.

**[Traduction]**

Comme je vous l'ai dit au téléphone, madame le président, la motion présentée au Sénat ne limitait pas le mandat de ce comité à la seule étude de l'aspect fédéral-provincial, malgré tout le respect que je dois au sénateur Frith. De toute façon, je vous ai dit alors que si après la deuxième lecture, on jugeait utile de soumettre le projet de loi au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, je n'y voyais aucune objection. Il ne faut certes pas en conclure qu'à mon avis ce comité devrait être limité dans son étude des divers aspects du projet de loi. Ceci dit, j'aimerais proposer qu'une fois les réunions du Comité organisées, nous puissions traiter de cette question de façon à réparer cette erreur, s'il y a lieu.

**La présidente:** Merci, sénateur Flynn.

**Le sénateur Tremblay:** Madame le président, si vous me permettez de répondre à la question soulevée par le sénateur Godfrey, j'aimerais attirer votre attention sur la version française du télégramme dans laquelle le terme «only» n'a pas été traduit. Je vous proposerais donc madame le président d'envoyer la version française du télégramme aux premiers ministres.

**La présidente:** J'en prends bonne note.

**Le sénateur Hicks:** Cela donnera plus de latitude au premier ministre Lévesque.

**Le sénateur Langlois:** Madame le président, pourquoi disons-nous que ce projet de loi, après la deuxième lecture, sera fort probablement déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce? Pourquoi pas au Comité sénatorial permanent du transport et des communications?

**La présidente:** Sénateur Langlois, c'était le point essentiel, d'après ce que j'ai lu, des commentaires qui ont été faits.

**Le sénateur Langlois:** Il ne s'agissait que de commentaires.

**La présidente:** C'est pourquoi j'ai dit «probablement».

**Le sénateur Langlois:** Nous ne sommes pas liés par de simples commentaires.

**La présidente:** C'est pourquoi le terme «probablement» a été utilisé. Il aurait peut-être été plus judicieux de dire «peut-être». Toutefois, lorsque le bill aura été adopté en deuxième lecture, si tel est le cas, ce sera au Sénat de décider à quel comité il sera déféré.

**Le sénateur Langlois:** Ne limitons-nous pas ainsi, madame le président, la portée des interventions que nous comptons recevoir des premiers ministres? Ce projet de loi traite des transports; il n'a rien à voir avec les banques.

**La présidente:** Ce comité traite aussi du commerce.

**Le sénateur Langlois:** Nous circonscrivons l'intervention des premiers ministres.

**Le sénateur Frith:** Notre règlement mentionne expressément que la consommation et les corporations sont reliées au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

**La présidente:** Lorsque le projet de loi aura été déféré au Sénat, ce sera à ce dernier de décider à quel comité il le soumettra.



[Text]

**Senator Flynn:** Madam Chairman, we can decide that later today when we meet *in camera*. We can decide then that the premiers may speak to any aspect of the bill.

**Senator Langlois:** My point is that we are apparently trying to limit the debate. We are not encouraging the premiers to come and speak their minds.

**Senator Frith:** Madam Chairman, could we deal with this matter when we meet *in camera* later today? We are well aware of the point raised by Senator Godfrey, but the minister is present. The telegram has nothing to do with the fact that the minister is present, and what has been raised can be settled when we meet *in camera*. I suggest that we proceed to hear what the minister has to say.

**The Chairman:** Yes, that is a good suggestion.

**Senator Hicks:** Let us hear from the minister.

**The Chairman:** Would you like to introduce your officials, Mr. Minister?

**Hon. André Ouellet, Minister of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you, Madam Chairman. Seated to my right is the Deputy Minister, Mr. G. Post. Mr. Lawson Hunter, Assistant Deputy Minister of the Bureau of Competition Policy, is also accompanying me.

**The Chairman:** Would you like to proceed, then, Mr. Minister?

**Hon. Mr. Ouellet:** Thank you, Madam Chairman, I am indeed pleased to appear before the committee today to discuss with you in more depth Bill S-31. After studying the brief Senate debate of the other evening, and after listening to some concerns that had been expressed both in the House of Commons and in the media, I should like to clarify any ambiguity at the outset of your declarations.

The main issue of this bill revolves around the ability of the Canadian government to preserve its jurisdiction in the field of transportation. Under this proposed legislation, the provincial governments may not own more than 10 per cent of any class of voting shares of a corporation engaged in certain sectors of the national transportation system; nor will they be entitled to vote any share bought or acquired after November 2, 1982.

The bill is designed to ensure that provinces remain passive investors and that they operate in the traditional, diversified manner of orthodox institutional investors, particularly in the federally controlled interprovincial transportation systems. That is the purpose of the legislation, and that is what we are after.

As a general rule, the proposed legislation will apply to shareholding in interprovincial and international commodity pipelines, including energy, the rail and airline networks, as well as shipping and interprovincial trucking.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Madame le président, nous pourrions trancher ce point ultérieurement lorsque nous nous réunirons à huis clos. Nous pourrions alors décider si les premiers ministres pourront aborder n'importe quel aspect du projet de loi.

**Le sénateur Langlois:** J'insiste sur le fait que nous essayons apparemment de limiter le débat. Nous sommes pour d'encourager les premiers ministres à nous révéler le fond de leur pensée.

**Le sénateur Frith:** Madame le président, pourrions-nous traiter de cette question lorsque nous nous réunirons à huis clos un peu plus tard? Nous sommes bien au courant du point soulevé par le sénateur Godfrey, mais le ministre est présent. Or il n'y a aucun rapport entre le télégramme et la présence du ministre, et le point qui a été soulevé peut être réglé lorsque nous nous réunirons à huis clos. Je vous propose donc de passer à l'essentiel de la réunion et d'entendre la déclaration du ministre.

**La présidente:** Oui, c'est une bonne idée.

**Le sénateur Hicks:** Cédons la parole au ministre.

**La présidente:** Voudriez-vous nous présenter les hauts fonctionnaires qui vous accompagnent, monsieur le ministre?

**L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et des Corporations:** Merci, madame le président. Voici à ma droite le sous-ministre, M. Post. M. Lawson Hunter, sous-ministre adjoint du Bureau de la politique de concurrence m'accompagne également.

**La présidente:** Voulez-vous faire votre déclaration préliminaire maintenant monsieur le ministre?

**L'honorable M. Ouellet:** Merci, madame le président. Je suis vraiment très heureux de comparaître devant le comité aujourd'hui pour que nous discussions plus à fond du bill S-31. Ayant pris connaissance du bref débat qui a eu lieu au Sénat l'autre soir et de certaines préoccupations qui ont été exprimées en Chambre et par les organes d'information, j'aimerais bien commencer par supprimer toute ambiguïté dès le départ.

Ce projet de loi traite essentiellement de l'aptitude du gouvernement canadien à préserver sa compétence en matière de transport. En vertu de ce texte de loi, les gouvernements provinciaux ne peuvent détenir plus de 10 p. 100 d'une catégorie quelconque d'actions donnant droit de vote d'une société engagée dans certains secteurs du système du transport national, et ils n'auront pas le droit non plus d'exercer les droits de vote attachés aux actions achetées ou acquises après le 2 novembre 1982.

Le projet de loi vise à assurer que les provinces demeurent des investisseurs passifs et qu'elles agissent à la manière traditionnelle, diversifiée des investisseurs institutionnels orthodoxes, et ce tout particulièrement dans le système de transport interprovincial relevant du fédéral. Tel est le but du projet de loi et c'est le nôtre également.

En règle générale, le projet de loi s'appliquera à la possession d'actions dans les réseaux internationaux et interprovinciaux de distribution des produits de base y compris les réseaux énergétiques, ferroviaires et aériens, ainsi que la navigation et le camionnage interprovincial.



## [Text]

I want to say that this bill does not represent a new thrust or a change in approach—not at all; rather, the bill is limited in its scope and is designed solely to preserve the existing arrangements in that sector. In fact, this bill is an extension of the long-standing precedent of having large bodies of legislation restrict provincial government control in federal areas—for example, satellite communications, banking and broadcasting. Each of these areas is clearly within federal jurisdiction.

The remedy and the procedures provided in the proposed legislation in the event of a breach of its terms are fair, I believe. In the case of an alleged violation, the proposed legislation will allow the director, appointed under the Canada Business Corporations Act, to apply to the federal court for issuance of an order to corporations for which the 10 percent limit has been surpassed. Such an order will require that a corporation sell, on behalf of the provincial government involved, a sufficient number of shares to bring the provincial investment down to 10 percent, with the proceeds of the sales going to the provincial government.

Many senators who are members of this committee will recall that in 1977 Parliament amended the Aeronautics Act precisely to ensure that the federal government would continue to have authority to regulate provincially owned airlines. The circumstances surrounding the introduction of those amendments represented exactly the types of situations this proposed legislation will prevent in the future. Changes to the Aeronautics Act became necessary after a Supreme Court of Canada decision held that if an airline was owned and controlled by a provincial government it was not subject to regulation by the federal government in accordance with the principle of sovereignty of the provincial Crown; therefore, legislation was passed by Parliament.

I have copies of *Hansard* which record the debates that took place in the other place on May 25, 1977, in which both the minister and the representative of the opposition supported the bill and spoke of it as being absolutely important that that type of legislation be in place to preserve the predominance of the federal government in that field.

The spokesman for the government at that time was the then minister, Otto Lang, and the spokesman for the opposition was Mr. Forrestall, the member for Dartmouth-Halifax East.

I think it is clear that the federal government must act to preserve its jurisdiction in order to continue to carry out its mandate. This will ensure that in matters which clearly fall under federal responsibility, the Canadian government will preserve its ability to regulate and control the development of this vital economic sector for the benefit of all Canadians from every province irrespective of which areas of the country they live in.

The main issue addressed by this bill revolves around the concept of control; for instance, who can own and control

## [Traduction]

Je tiens à vous certifier, madame le président et honorables sénateurs, que ce projet de loi ne représente pas une nouvelle charge ou un changement d'optique—absolument pas; bien au contraire, le projet de loi est limité dans sa portée et est conçu uniquement pour préserver les ententes déjà conclues dans ce secteur. En fait, ce projet de loi découle simplement d'un précédent qui existe depuis longtemps et qui consiste à autoriser que d'importants organes législatifs limitent le contrôle des gouvernements provinciaux dans les domaines qui relèvent de la compétence du Fédéral. Par exemple, les communications par satellite, les banques et la radiodiffusion. Chacun de ces domaines relève nettement de la compétence du Fédéral.

Les peines et les procédures prévues dans le projet de loi en cas d'infraction sont équitables, je crois. Dans le cas d'une infraction présumée, le projet de loi autorisera le directeur nommé en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, à demander à la Cour fédérale d'émettre une ordonnance à l'endroit des sociétés pour lesquelles la limite de 10 p. 100 a été dépassée. Ces ordonnances exigeront que les sociétés vendent, au nom du gouvernement provincial en cause, un nombre suffisant d'actions pour abaisser l'investissement du gouvernement provincial à 10 p. 100, le produit des ventes allant au gouvernement provincial.

De nombreux sénateurs qui sont membres de ce comité se rappelleront qu'en 1977, le Parlement a modifié la Loi sur l'aéronautique pour que le gouvernement fédéral détienne à toujours la compétence de réglementer les sociétés aériennes qui appartenaient aux provinces. Les circonstances entourant la présentation de ces modifications représentaient précisément les types de situations que ce projet de loi empêchera à l'avenir. Il était devenu nécessaire de modifier la Loi sur l'aéronautique. En effet, la Cour suprême du Canada avait jugé que si une société aérienne appartenait à un gouvernement provincial ou était contrôlé par ce dernier, elle n'était pas soumise à la réglementation du gouvernement fédéral conformément au principe de souveraineté de la Couronne provinciale; c'est la raison pour laquelle le Parlement a adopté la loi.

J'ai des copies du *hansard* qui rapportent les délibérations qui ont eu lieu à l'autre endroit le 25 mai 1977, au cours desquelles le ministre de l'époque, et le représentant de l'opposition, ont appuyé le projet de loi et ont déclaré qu'il était absolument important que ce type de loi existe pour préserver la prédominance du gouvernement fédéral dans ce domaine.

Le ministre de l'époque M. Otto Lang, était le porte-parole du gouvernement et M. Forrestall, député de Dartmouth-Halifax-Est était le porte-parole de l'opposition.

J'estime qu'il est évident que le gouvernement fédéral doit légiférer pour préserver sa compétence s'il veut continuer à remplir son mandat. De cette façon, pour toutes les questions qui relèvent clairement du fédéral, le gouvernement canadien pourra continuer à réglementer et contrôler le développement de ce secteur économique vital au profit de tous les Canadiens dans toutes les provinces, quelle que soit la région du pays où ils habitent.

La principale question abordée par ce projet de loi tourne autour de la notion de contrôle; par exemple à qui peut

*[Text]*

interprovincial and international transportation. To be more precise, it is a question of voting control and the exercise of management that we are concerned about. We have chosen to exercise considerable restraint in acting on this matter. Accordingly, we have sought to be as careful as possible in designing the proposed legislation. Under this bill we are trying to ensure that when we know it is a federal responsibility and not a provincial responsibility, the province will not be able to do indirectly what it cannot and should not do directly.

The Leader of the Opposition in the House of Commons asked why the bill was introduced in the Senate. There seems to be some surprise about it coming to the Senate for such legislation. I have great respect for the Senate. It is not the first time that my department has bills introduced in the Senate. We have done it with bankruptcy legislation; indeed, the input of the Senate committee in this matter has been very helpful. We have done it with the Canada Business Corporations Act, which was thoroughly studied by the Senate before going to the House of Commons. Indeed, senators presented points of view and amendments that helped to improve the legislation. There are a number of precedents where bills have been studied in the Senate and then have gone to the House of Commons. The other place has benefited from the work done here.

I take exception to the surprise expressed by some members in the House of Commons that we go to the Senate first. I am very pleased to be here first, and I look forward to the input that senators will make in their clause-by-clause discussion of this legislation. Obviously, this piece of legislation, which is for the protection of our jurisdiction, is important for Canada, and hopefully honourable senators will have suggestions to improve it. I hope all senators share our view that it is imperative that the Canadian government protects its jurisdiction and takes steps to ensure that this erosion in a strictly federal jurisdiction does not take place.

We chose to proceed in a way that would be less destructive or would have no effect on the stock market. I thought the idea of coming to the Senate was, indeed, one of the advantages of our bicameral parliamentary system. The fact that our two houses sometimes sit at different hours of the day has allowed us to do something at a time when the market was closed. In doing so, we took every precaution to ensure that there would be no panic or no uninformed reactions by various markets across the country. Had we tabled this legislation in the House of Commons at 3 o'clock, a wrong interpretation could have been given to the legislation. A tremendous rush and panic in the market could have been created for wrong reasons or by wrong assumptions. By doing it after the closing of the market, we were sure that there would be no reactions. That night we immediately sent a copy of the legislation to every provincial government. We made our intention well known then in publishing and in tabling the bill in the Senate. There were no reactions in the following days. I am glad that the Senate set out to invite the views of the provinces. It will be interesting to

*[Traduction]*

appartenir et qui peut contrôler le transport interprovincial et international. Plus précisément, il s'agit du contrôle des actions votantes et du pouvoir d'administration. Nous avons décidé d'imposer des restrictions importantes en prenant position dans ce dossier. Voilà pourquoi nous avons apporté tous nos soins au libellé du projet de loi, en vertu duquel, nous cherchons à nous assurer que lorsque nous savons qu'un domaine relève du fédéral plutôt que du provincial, la province ne soit pas en mesure de faire indirectement ce qu'elle n'a pas le droit de faire et ne devrait pas faire directement.

Le leader de l'opposition à la Chambre des communes a demandé pourquoi le projet de loi avait été présenté au Sénat. Il paraît surpris qu'une telle mesure législative nous arrive de cette Chambre. Je respecte cependant beaucoup le Sénat. Ce n'est pas la première fois que mon ministère y dépose des projets de loi. Nous l'avons fait dans le cas de la loi sur les faillites et les travaux du Comité du Sénat nous ont été fort utiles. Nous l'avons également fait pour la Loi sur les corporations commerciales canadiennes qui a été entièrement étudiée par le Sénat avant que la Chambre des communes n'en soit saisie. Et les sénateurs ont exprimé des points de vue et proposé des modifications qui ont vraiment amélioré le projet. Il existe un certain nombre de précédents où les projets de loi ont été étudiés au Sénat avant d'être à la Chambre, qui profite alors du travail fait à l'autre endroit.

Je suis un peu choqué de ce que certains députés soient surpris que nous nous soyons d'abord tournés vers le Sénat. Je suis très heureux de passer d'abord par ici, et j'attends beaucoup du débat des sénateurs dans l'étude article par article de ce projet de loi. C'est de toute évidence une loi importante pour le Canada sous l'angle de la protection de nos compétences et les honorables sénateurs ont peut-être des suggestions à nous faire sur la façon d'améliorer notre projet. J'espère que tous les sénateurs partagent notre point de vue, à savoir qu'il est impératif et important pour le gouvernement canadien de protéger ses domaines de compétence, et qu'il lui incombe de prendre les mesures pour empêcher tout empiètement sur un champ de compétence strictement fédéral.

Nous avons décidé de procéder de façon à éviter, dans la mesure du possible, toute répercussion sur le marché boursier. L'idée de passer d'abord par le Sénat m'a semblé être un des avantages de notre système parlementaire, le fait est que les deux chambres siègent à des heures différentes ce qui nous permet de travailler alors que la bourse est fermée. Nous avons donc pris toutes nos précautions pour ne déclencher aucun mouvement de panique ni réaction mal avisée sur les diverses places boursières du pays. Si nous avions déposé ce projet de loi à la Chambre des communes à 15 heures, il aurait pu être mal interprété. Nous aurions alors peut-être déclenché une ruée à la bourse, fondée sur des motifs ou hypothèses erronés. En agissant après la clôture de la bourse, nous étions assurés d'éviter de telles réactions. Cette nuit-là, nous avons immédiatement fait parvenir un exemplaire du projet de loi à chacun des gouvernements provinciaux. Nous avons donc fait clairement connaître nos intentions au moment de publier et de déposer ce projet de loi au Sénat. Il n'y eut aucune réaction dans les jours suivants. Je suis heureux que le Sénat ait décidé



*[Text]*

know how many provinces are interested in presenting their views. So far, there is only one province that has had vocal and public objections to the legislation. I do not know what the other provinces will do. I know that the Quebec government is not too happy with this legislation, but I have not heard one other voice so far. It will be interesting to hear the views of the other provinces, and I welcome them. As I said, this legislation is not against the provinces; it is for the common good of all Canadians in an area that is strictly federal jurisdiction. It is the responsibility of the Canadian government to protect that area. We are not doing this against the provinces but for all Canadians, which is our responsibility as a national government.

There were some comments, Madam Chairman, to the effect that the provinces were not consulted and that this bill is a further irritant to federal-provincial relations. Senator Flynn in his brief remarks talked about shock to the provinces. I only heard about Quebec's objections. I do not know if there are others. Perhaps he has talked to other provinces and he has some information about it. They have not said it publicly, but perhaps they have said it privately to Senator Flynn.

I do not think that this bill ought to be presented in the perspective of an irritant to federal-provincial relations. On occasion in the past, the provinces have acted to protect their interests. The Progressive Conservative Government moved swiftly to protect the interests of the Province of British Columbia in relation to MacMillan Bloedel. They did it in their own field and jurisdiction and nobody denied them the right to do it. The Quebec government did it with Les Permanents some time ago in order to protect an investment firm that was in the Province of Quebec. There was discussion that it move to the maritimes. It was conceived that every level of government within its own jurisdiction has the right to take steps to protect their own interests. Surely, if it is good for a province to take steps to protect a company that is acting within its province and within its jurisdiction, I do not see why it would be right for a province to do it and then it would suddenly become wrong for the federal government to do the same thing when it deals with matters that are strictly within its jurisdiction and for companies that are national and international in scope.

We appreciate that the positions that are presented by the Canadian government will be discussed by the Senate. They will be further discussed at a later date by the House of Commons. Through this I hope that there will be a better understanding about what we are doing, and that it will not be portrayed as a battle between Ottawa and the provinces, but it will be taken for what it is—the Canadian government looking at its affairs.

Some of the representations that have been made were to the effect that the legislation was not being applied to the federal government; in fact, that the federal government is exempted from its general principle and provisions. This is most unfortunate because it reflects, indeed, a misconception

*[Traduction]*

d'inviter les provinces à se prononcer. Il sera intéressant de voir combien d'entre elles répondront à cet appel. Jusqu'ici une seule province s'est opposée résolument et publiquement à ce projet de loi. J'ignore ce que feront les autres. Je sais que le gouvernement du Québec n'a pas très bien accueilli ce projet de loi, mais c'est le seul à avoir réagi jusqu'ici. Il sera, je crois, intéressant de connaître les vues des autres provinces et elles sont les bienvenues. Je le répète, ce projet de loi ne vise aucune province en particulier, mais a été fait pour le bien commun de tous les Canadiens dans un domaine de compétence strictement fédéral qu'il incombe au gouvernement canadien de protéger. Nous n'agissons pas contre les provinces, mais pour les Canadiens, puisque telle est notre responsabilité en qualité de gouvernement national.

J'ai entendu dire, madame le président, que les provinces n'avaient pas été consultées et que ce projet de loi serait une nouvelle source d'irritation dans les relations fédérales-provinciales. Dans son intervention, le sénateur Flynn parlait d'un choc pour les provinces. Or, les seules objections que j'ai entendues sont celles du Québec. J'ignore s'il y en a d'autres. Peut-être le sénateur en a-t-il parlé à d'autres provinces et qu'il a des renseignements à ce sujet. Elles n'ont rien déclaré publiquement, mais lui ont peut-être dit, en privé, ce qu'elles en pensaient.

A mon avis, ce projet ne devrait pas être considéré comme une source d'irritation pour les relations fédérales-provinciales. Dans le passé, les provinces ont, à l'occasion, pris des mesures pour protéger leurs intérêts. Le gouvernement progressiste conservateur de la Colombie-Britannique, par exemple, a rapidement pris les mesures qu'il fallait pour protéger les intérêts de la province à l'égard de MacMillan Bloedel. Il l'a fait dans son propre champ de compétence et personne ne lui en a contesté le droit. Le gouvernement du Québec l'a fait avec Les Permanents il y a quelque temps, en vue de protéger une société d'investissement dans cette province. Il était question qu'elle s'installe dans les Maritimes. On s'est dit que chaque ordre de gouvernement dans son champ de compétence a le droit de prendre les mesures nécessaires pour protéger ses propres intérêts. Il est assurément bon qu'une province agisse pour protéger une entreprise qui opère sur son territoire et dans un domaine de sa compétence. Pourquoi donc serait-il soudain répréhensible que le gouvernement fédéral en fasse autant dans des domaines qui relèvent de lui et relativement à des entreprises d'importance nationale ou internationale?

Nous savons que la position prise par le gouvernement du Canada sera discutée au Sénat d'abord et, à une date ultérieure, par la Chambre des communes. De cette façon j'espère que l'on comprendra mieux ce que nous faisons et qu'on ne dira pas que nous cherchons à croiser le fer avec les provinces, mais qu'on s'en tiendra aux faits, c'est-à-dire le gouvernement canadien qui s'occupe de ses affaires.

Certains reprochent à ce projet de loi de ne pas s'appliquer au gouvernement fédéral, plus précisément que celui-ci ne serait pas visé par son principe général et ses dispositions. Cette objection est malvenue et indique en fait une incompréhension de l'esprit du projet et du système fédéral canadien,



*[Text]*

of the philosophy of the bill, a lack of appreciation of our Canadian system of federalism, and the special role of the Canadian government—of the central government—in such a system. The role of the federal government is fundamentally different from the role played by the provinces.

Perhaps my point might be clearer if I refer to an example such as Air Canada. The role of the federal government in establishing and operating Canada's first airline illustrates the proper functioning of the federal government in an area of national importance and federal jurisdiction. Just as it was appropriate for the federal government to take this action in order to fill a gap in our national transportation system, I think it would have been inappropriate for a provincial government to have involved itself in this across-Canada activity.

The same principle applies to the federal exemption in the provisions of this bill. This bill does allow some flexibility. In drafting this legislation we covered a wide net of companies. Under certain circumstances and according to certain situations, it is, indeed, conceivable that we could make exceptions that could not be judge to be against the national interest.

Therefore, in his wisdom, the legislator has prepared legislation with an exemption. Clause 6 of the bill, precisely, allows the Governor in Council the power to exempt in some cases; indeed, it will be used on numerous occasions. However, this will be done and discussed with the province and with the business community. It will be done with civility and in the best interests of the Canadian economy.

It is obvious that it was not necessary to draft legislation with a general application and exceptions given to the federal Governor in Council encompassing, at the same time, a clause exempting the federal government—the Governor in Council having a discretionary power to do so. After all, in the last analysis, it would be the Governor in Council who would make the decision. Therefore, we have not brought federal corporations under the purview of this legislation.

Questions have been raised as to whether this legislation turns back the clock on investments already made by provincial agencies or stops provincial agencies from investing. It is quite clear that this legislation guarantees and, in fact, grandfatheres every investment currently in existence. In other words, if a provincial crown agency holds 30 per cent of voting shares in a transportation company, it is entitled to keep that 30 per cent and to vote the 30 per cent. If it holds 10 per cent, it keeps the 10 per cent and has the right to vote that 10 per cent. If it has 5 per cent, it keeps the 5 per cent and it can vote its 5 per cent. Further, it could buy another 5 per cent although it could no longer vote it. If it holds zero shares and wants to invest, it could invest up to 10 per cent. In some cases, a 10 per cent investment is a very substantial investment and could be very helpful to a company. Therefore, we are not curtailing provincial investments, and we are not acting retroactively. This bill contains a grandfathering clause covering all investments existing currently.

*[Traduction]*

notamment du rôle spécial du gouvernement canadien—c'est-à-dire du gouvernement central—dans ce système. Le gouvernement fédéral a un rôle essentiellement différent de celui que jouent les provinces.

Pour être plus clair, prenons l'exemple d'Air Canada. Le rôle du gouvernement fédéral dans l'établissement et l'exploitation de la première ligne aérienne du Canada illustre bien comment fonctionne ce gouvernement dans un domaine d'importance nationale et de compétence fédérale. Autant il convenait que le gouvernement fédéral prenne ses décisions en vue de combler une lacune dans notre système de transport national, autant il n'aurait pas été convenable, me semble-t-il, qu'un gouvernement provincial s'occupe de cette activité pancanadienne.

Le même principe s'applique au sujet des dispositions du projet qui exemptent le fédéral. Elles sont assez souples. En rédigeant le projet, nous avons cherché à inclure un large réseau d'entreprises. Dans certaines circonstances et tenant compte de situations particulières, il est concevable que nous puissions faire des exceptions qui ne pourraient être considérées comme contraires à l'intérêt national.

Voilà pourquoi le législateur a eu la sagesse de rédiger un projet de loi comportant une disposition d'exception. Plus précisément l'article 6 du projet de loi habilite le gouverneur en conseil à accorder des exemptions, possibilité dont on fera une large utilisation. Mais cela ne se fera qu'après discussion avec la province et le milieu des affaires. Ce sera fait avec civilité et dans le meilleur intérêt de l'économie canadienne.

Il est évident, me semble-t-il, qu'il était inutile de rédiger un projet de loi comportant des dispositions d'application générale et des exemptions que le gouverneur général en conseil peut accorder même au gouvernement fédéral—le gouverneur en conseil ayant de toute façon le pouvoir discrétionnaire de le faire. Car en fin de compte, n'est-il pas vrai, c'est le gouverneur en conseil qui prendrait la décision. C'est pourquoi nous n'avons pas soumis les sociétés fédérales aux dispositions de cette loi.

Certains se demandent si cette loi ne met pas en danger les investissements déjà faits par les organismes provinciaux ou n'interdirait pas ces derniers d'investir. Il est clair au contraire que ce projet de loi garantit et en fait protège les investissements existants. Autrement dit, si un organisme provincial de la Couronne détient 30 p. 100 des actions votantes d'une compagnie de transport, il est autorisé à les conserver ainsi que le droit de votre correspondant. S'il en détient 10 p. 100, il les conserve et a le droit de vote correspondant. Si la proportion est de 5 p. 100, c'est la même chose aussi. Dans ce dernier cas, il pourrait en acheter un autre 5 p. 100. mais n'aurait pas de droit de vote correspondant. Si l'organisme détient aucune action et désire investir, il pourrait le faire jusqu'à concurrence de 10 p. 100. Dans certains cas, un investissement de 10 p. 100 est très considérable et pourrait être fort utile à une entreprise. Par conséquent, nous ne restreignons pas les investissements provinciaux et ne remettons pas en question ceux qui sont déjà faits. Le projet comporte une disposition de garantie qui protège tous les investissements qui existent à ce moment.

*[Text]*

A question has also been raised regarding why this bill restricts provincial involvement in transportation when private foreign investors are still permitted to invest in this sector. It must be clearly understood that the restrictions imposed on the provinces only apply to voting shares. The provinces are still free to invest through any other financing instrument such as non-voting stock, loans, debentures and subsidies. A great variety of options have always been open to provincial governments and to the federal government in order to help the business community in one sector or another. This full variety of options—except that of buying certain control of voting shares—is still open.

I need not remind those on the Ottawa scene that foreign investors are not permitted to make new investments without approval under the Foreign Investment Review Act. Therefore, a mechanism exists in the hands of the Canadian government to pass judgment on whether any foreign acquisition is in the national interest. What is applicable now to the provinces has already been applicable to foreign investors for a number of years.

There is another dimension to this issue which goes back to the point made by Senator Olson when he introduced the legislation. It concerns the nature of our federal system of divided jurisdictions. Since the subject matter of this bill is now referred to this committee and, indeed, the question of federal-provincial relations is the topic of our discussions, it is important that I address this point.

On the one hand, foreign investment in this country is recognized as a necessity and as a key factor in Canada's long-term prosperity. Foreign investors coming to Canada are subject to the jurisdictions of both levels of government. The extent of each depends on the activities in which they choose to invest. This is as it should be.

However, it is a different ball game and it has a different perspective when a provincial government, a crown of Canada, attempts to control an area under the jurisdiction of another crown, the federal government. This is a complex element of constitutional law. I think it is an important point which should be understood in the context of this bill.

The apparent anomaly of a foreign investor having investment power, while not recognizing the investment power of a provincial government, is not really an anomaly at all when viewed in this light of two crowns existing, respecting their own domains and acting within their own fields of jurisdiction.

Finally, I want to touch upon the other aspect of the bill, the provision which allows the Governor in Council the discretion to exempt a particular provincial investment from the bill. This is a sensible feature, designed to provide flexibility. As I have already indicated, we were willing to do this in one case, and there will probably be a number of other cases where it will be done, such as in the trucking industry, the shipping industry and in some specific areas. It will depend on the routes; it will depend on the involvement; it will depend on the views of the province concerned; it will depend on the econom-

*[Traduction]*

On s'est également demandé pourquoi ce projet de loi limite la participation provinciale dans les transports alors qu'on permet à des investisseurs étrangers d'y faire des placements. Qu'il soit bien compris que les restrictions imposées aux provinces ne visent que les actions votantes. Elles ont donc encore la liberté d'investir par l'entremise d'autres instruments de financement, tels les actions non votantes, les prêts, les débentures et subventions. Toute une gamme de possibilités s'offre ainsi aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral en vue d'aider le monde des affaires dans un secteur ou un autre. Toutes ces possibilités demeurent, à l'exception de l'achat d'actions votantes qui donnent un certain contrôle.

Je n'ai pas à rappeler aux gens d'Ottawa qu'il est interdit aux investisseurs étrangers d'effectuer des nouveaux investissements sans l'autorisation prévue par la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Le gouvernement canadien dispose donc déjà d'un instrument lui permettant d'apprécier si l'achat d'actions par des étrangers est dans l'intérêt national. Ce qui s'applique maintenant aux provinces l'est déjà depuis de nombreuses années aux investisseurs étrangers.

Cette question comporte une autre dimension qui se rattache aux propos tenus par le sénateur Olson en déposant un projet de loi, à savoir la nature de notre système fédéral de partage des pouvoirs. Puisque ce comité a été saisi de l'étude de ce projet de loi et que nos discussions portent sur les relations fédérales-provinciales, il importe que je parle de ce sujet.

D'un côté, les investissements étrangers faits au Canada sont considérés comme une nécessité et un facteur clé pour la prospérité à long terme du Canada. Les investisseurs étrangers qui viennent au Canada sont soumis aux deux ordres de gouvernement dans une mesure qui dépend des activités dans lesquelles ils entendent investir. Et c'est ainsi qu'il devrait en être.

Mais il s'agit de tout autre chose et cela prend d'autres dimensions lorsqu'un gouvernement provincial, une instance de la Couronne cherche à contrôler un domaine qui relève d'une autre instance de la Couronne, le gouvernement fédéral. Je touche à un problème épineux de droit constitutionnel. Mais je crois qu'il faut comprendre cela dans le contexte du projet de loi en cause.

S'il peut sembler anormal qu'un investisseur étranger ait le pouvoir d'investir alors qu'on refuse ce droit à un gouvernement provincial, cette anomalie apparente disparaît lorsqu'on songe qu'il y a deux gouvernements de la Couronne qui agissent chacun dans les limites de leurs compétences sans empiéter sur celles de l'autre.

Je voudrais enfin dire un mot sur un autre aspect du projet de loi, à savoir la disposition qui habilite le gouverneur en conseil à exempter tel ou tel investissement provincial. C'est une caractéristique très raisonnable dont le but est la souplesse. Comme je l'ai déjà mentionné, nous étions disposés à le faire dans un cas, et nous le ferons probablement dans d'autres, par exemple, dans le camionnage, le transport maritime et d'autres secteurs. Tout dépendra des itinéraires desservis, des engagements, du point de vue de la province concernée, de la situation économique de l'heure, etc. C'est pourquoi je pense



## [Text]

ic situation at the time, and so on. This is why I believe this clause, allowing exemptions, is an important feature of this bill which allows the proper flexibility.

What is important is that the shots will be called by the federal government. The federal government will pass judgment on whether it is in the national interest that things take place rather than being in the position of having to react to a situation of having governments, which do not have the responsibility of the national interest as does the federal government, making the decision and calling the shots. There is a big difference in perspective, and it is an important and fundamental one. Let me point out that some press statements have carried indications that this initiative, this legislation, could impair appropriate investment made by some important provincial entity.

I would like to refer briefly to the fact that the Alberta Heritage Fund already has a 5 per cent maximum investment rule. Some will claim that this bill is not required for them. The Heritage Fund 5 per cent rule, as I understand it, is an internal administrative guideline. In the legislation before us, we are doubling that rule. We are saying that it goes up to 10 per cent. I think that it is an interesting element, because it shows that, indeed, in striking the line at 10 per cent, we have been twice as generous as the Alberta Heritage Fund itself wants to be.

I think that it is possible that a change could be made by the management or by the Alberta statute at any time. I think that it is important that we have these rules which exist and which allow us to be sure that we clearly indicate in advance, to any organizations acting on behalf of a government or of a provincial government, that, from now on, this is the rule of the game in this field.

If I were before you today, Madam Chairman, presenting legislation to undo something that would have been done by a provincial government, Senator Flynn would probably be right in saying that I was really stirring up the pot of federal-provincial relations. I am fortunate, however, to come here today, at a time when the climate is calm; at a time when in fact I do not have to undo anything; at a time when it is known that is not the intention or the interest of those who administer these huge provincial funds to invest more than a certain percentage. Therefore, I am at ease in coming forward at this time with this legislation.

The only group that seems not to like this legislation—and I see Senator Asselin laughing—is probably the Quebec government.

**Le sénateur Asselin:** Et pour cause!

**L'honorable M. Ouellet:** Eh bien oui. Le gouvernement du Québec a déclaré publiquement qu'il n'était pas très heureux de cette législation.

J'en conclus donc que le gouvernement du Québec, directement ou indirectement, c'est-à-dire par l'entremise de la Caisse de dépôt, avait des intentions que nous voulons empêcher dans le futur, c'est-à-dire que si le gouvernement du Québec, par l'entremise de la Caisse de dépôt ou de la Société générale de financement, ou le gouvernement du Québec directement,

## [Traduction]

que cette disposition d'exclusion est un élément important du projet de loi car elle assure la souplesse nécessaire.

L'important, c'est que le gouvernement fédéral ait le dernier mot. C'est lui qui décidera s'il est dans l'intérêt national que telle ou telle chose ait lieu, plutôt que d'avoir à réagir à une situation où d'autres gouvernements non responsable de l'intérêt national prendraient cette décision et exerceraient le contrôle. La perspective est très différente et je pense que c'est un aspect fondamental. J'aimerais signaler que certains articles de journaux laissent entendre que cette mesure législative pourrait être préjudiciable à des placements effectués par une importante entité provinciale.

Je mentionnerai brièvement que le fonds du patrimoine de l'Alberta comporte déjà une règle limitant à 5 p. 100 le maximum des placements. D'aucuns soutiendront que ce projet de loi ne leur est pas nécessaire. Cette règle des 5 p. 100, si je ne m'abuse, est une directive administrative interne. Dans le projet de loi à l'étude, nous doublons ce pourcentage. Je pense que c'est un élément intéressant car, en portant la limite à 10 p. 100, nous nous montions deux fois plus généreux que l'Alberta avec son fonds du patrimoine.

Je pense qu'une modification pourrait être faite n'importe quand par l'administration, du fonds ou par une loi de l'Alberta. Il est important que nous établissions ces règles, afin que toutes les organismes qui agissent au nom d'un gouvernement ou d'un gouvernement provincial sachent d'ores et déjà qu'il en sera désormais ainsi.

Si j'étais venu ici aujourd'hui, madame le président, pour soumettre un projet de loi visant à annuler une initiative provinciale quelconque le sénateur Flynn aurait probablement eu raison de dire que je mettais les relations fédérales-provinciales sur la sellette. Heureusement, j'arrive à un moment où l'atmosphère est calme, où je n'ai pas à défaire quoi que ce soit, et où l'on sait qu'il n'est pas dans les intentions ni dans l'intérêt de ceux qui administrent ces fonds provinciaux considérables d'investir plus d'un certain pourcentage. Je me sens donc à l'aise en parlant de ce projet de loi.

Le seul groupe qui semble ne pas apprécier cette mesure—je vois le sénateur Asselin qui rit—est probablement le gouvernement du Québec.

**Senator Asselin:** And for a good reason!

**Hon. Mr. Ouellet:** Well, yes. The Quebec government has publicly stated that it is not very pleased with this legislation.

Therefore, I can say that the Quebec government, either directly or indirectly, that is through the Caisse de dépôt, had plans which we wanted to prevent in the future. What I mean is that if the Quebec government, through the Caisse de dépôt or the Société générale de financement, had no intention of becoming the major shareholder of companies working in a



[Text]

n'avait pas l'intention de devenir propriétaire important de compagnies qui œuvrent dans un domaine de juridiction fédérale, il n'aurait pas raison de «brailler», de chiâler sur la place publique comme il le fait. S'il réagit de cette façon, présentement, c'est évidemment parce qu'on les a pris de vitesse, peut-être.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes peut-être nerveux.

**L'honorable M. Ouellet:** Autrement, je ne peux pas m'expliquer cette attitude. Autrement, je ne peux concevoir que le gouvernement du Québec s'objecterait à ce projet de loi, puisqu'au fond on permet des investissements qui peuvent aller jusqu'à 10 p. 100, dans ces compagnies importantes.

Plusieurs d'entre vous, honorables sénateurs, êtes des hommes d'affaires avertis; allez-vous me dire qu'une société comme la Caisse de dépôt qui, fondamentalement, a un mandat d'investir des fonds de pension et de jouer un rôle de fiduciaire, a raison de transformer son mandat de fiduciaire en un mandat d'actionnaire? —De prendre le contrôle, par l'achat de pourcentages importants d'actions de certaines compagnies? De faire des investissements de capital-risque? —De transformer sa raison d'être de fiduciaire en actionnaire? —De se substituer au secteur privé? —De perturber l'économie privée, en faisant indirectement du socialisme?

**Des voix:** Oh, oh!

**L'honorable M. Ouellet:** Je vous enverrai une liste de déclarations d'hommes d'affaires du Québec, à commencer par M. Turmel, qui, du jour au lendemain, s'est réveillé avec la Caisse de dépôt, qui avait utilisé des procédés de non-déclaration pour prendre un contrôle important de sa compagnie Provigo, à l'insu même des principaux actionnaires et propriétaires de la compagnie.

**Le sénateur Flynn:** Qu'est-ce que vous faites, vous autres?

**L'honorable M. Ouellet:** Je dis ceci: Je n'ai pas d'objection à ce que les sénateurs conservateurs du Québec fassent voisinage avec le Parti québécois, mais fondamentalement, je dis ceci...

**Le sénateur Flynn:** Vous parlez de bon voisinage, mais ils ont tous voté pour vous aux dernières élections!

**L'honorable M. Ouellet:** Oh, non.

**Le sénateur Tremblay:** N'oubliez pas que vous êtes à un comité du Sénat.

**L'honorable M. Ouellet:** Oui, j'ai lu mot pour mot les propos du sénateur Flynn, l'autre jour et...

**Le sénateur Flynn:** Vous en avez coupé.

**L'honorable M. Ouellet:** Si le sénateur Flynn n'avait pas fait allusion à cela, je n'en aurais pas parlé, mais puisqu'il l'a fait, je lui donne la réplique, c'est lui qui a commencé cette discussion.

**Le sénateur Flynn:** On n'a pas raison de continuer, à part ça.

**L'honorable M. Ouellet:** Je vais dire ceci: Si les institutions financières du Québec, qui sont influencées largement par le gouvernement du Québec, n'avaient pas l'intention d'outrepasser ces règles communes d'investissement qui peuvent aller

[Traduction]

field under federal jurisdiction, it would have no reason to complain publicly, as it is now doing. It is reacting clearly because we guessed what it was up to.

**Senator Flynn:** You are perhaps overreacting.

**Hon. Mr. Ouellet:** Otherwise, I cannot explain this attitude. I cannot see why the Quebec government would object to this Bill, since essentially it enables investments of up to 10 per cent in major companies.

Many of you honourable Senators are knowledgeable businessmen. Are you going to tell me that a company such as the Caisse de dépôt which, basically, has a mandate to invest pension funds and to play a role of trustee, is justified in changing its mandate into that of a shareholder? In taking control by purchasing major shares in certain companies? In making capital risk investments? In changing over from trustee to shareholder? In taking the place of the private sector? In upsetting the private sector's economy by indirectly practising socialism?

**Some Hon. Senators:** Oh, oh!

**Hon. Mr. Ouellet:** I will send you a list of statements made by Quebec businessmen, beginning with Mr. Turmel, who overnight discovered that the Caisse de dépôt was trying to assume majority ownership of his company Provigo by buying up shares without the knowledge of the major shareholders and owners of the company.

**Senator Flynn:** What are you doing about that?

**Hon. Mr. Ouellet:** I will say this: I have no objections to the fact that Conservative Senators in Quebec are on friendly terms with the Parti Québécois, but basically, I will say that...

**Senator Flynn:** You speak of friendly terms, but they all voted for you in the last elections!

**Hon. Mr. Ouellet:** Oh no they didn't.

**Senator Tremblay:** Remember that this is a Senate Committee.

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes, I have read in their entirety the statements made by Senator Flynn the other day, and...

**Senator Flynn:** You left some of them out.

**Hon. Mr. Ouellet:** If Senator Flynn had not referred to this, I would not have mentioned it, but since he did, I will say that he started this discussion.

**Senator Flynn:** Then there is no reason for continuing.

**Hon. Mr. Ouellet:** I will say this: If the financial institutions in Quebec, which are largely influenced by the Quebec government, had no intention of exceeding these common investment

[Text]

jusqu'à 10 p. 100, ce projet de loi ne pourrait pas leur porter ombrage, et c'est là toute l'histoire.

**Le sénateur Asselin:** D'ailleurs, le projet de loi n'était pas devant nous.

**L'honorable M. Ouellet:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Asselin:** Mais c'est la raison principale que vous donnez pour l'avoir présenté.

**L'honorable M. Ouellet:** Le projet de loi est déposé parce que,—et nous l'avons dit en réponse à des questions à la Chambre des communes,—nous voulons protéger une juridiction qui est du domaine fédéral. Nous voulons nous assurer, à ce moment-ci, que nous établissons les règles du jeu, que ce soit très clair, et que toutes les provinces les comprennent. Cela ne s'adresse pas à une province plus qu'à une autre, ça ne s'adresse pas à une institution financière plus qu'à une autre, ça s'adresse à tous les gouvernements provinciaux. Nous leur disons que dans ce domaine de juridiction provinciale: Si vous voulez devenir propriétaire d'une compagnie dans un domaine de juridiction fédérale, vous pouvez le faire, mais pas plus que 10 p. 100. Ce sont les règles du jeu et j'en suis très à l'aise, parce qu'on n'a pas rabroué aucune institution provinciale; il n'y a personne qui a pris plus que 10 p. 100. La majorité des gens reconnaissent qu'un investissement qui peut aller jusqu'à 10 p. 100 est de bonne guerre, mais au-delà de ce montant, c'est une autre histoire.

Par conséquent, on verra si ça porte ombrage ou non. Pour le moment, je pense que ça ne porte pas ombrage à d'autres, mais ça porte ombrage à ceux qui voudraient investir davantage et venir éroder un pouvoir de juridiction fédérale.

Voilà, madame le président, les quelques commentaires que je voulais faire sur ce projet de loi très important, et qui, à mon avis, démontre clairement l'importance, pour le gouvernement du Canada, d'affirmer et de confirmer ses responsabilités dans le domaine du transport, qui est de juridiction fédérale, et qui doit être protégé par le gouvernement canadien, dans l'intérêt national.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

Honourable senators, I have begun to take the names of those of you who would like to either make comments or ask questions of the minister and his officials. I will begin with Senator Flynn, if you please?

**Le sénateur Flynn:** Merci madame le Président. Je dois dire que j'ai été très touché par les remarques préliminaires du ministre qui faisait l'éloge du Sénat. Je ne sais pas jusqu'à quel point va cette admiration que je n'avais pas reconnue jusqu'ici. Si j'ai bien compris la raison principale de l'introduction du bill au Sénat, ce n'est pas en admiration pour le Sénat, mais le fait était que le gouvernement voulait déposer le bill de façon à ce que ce soit à un moment où la bourse était close, si j'ai bien compris. N'est-ce pas, monsieur le ministre, que c'était surtout cette raison-là qui vous a fait choisir le Sénat, de préférence à la Chambre des communes.

**L'honorable M. Ouellet:** Il y a deux raisons qui nous ont fait choisir le Sénat. La première est que nous voulions non seulement déposer le projet de loi mais pouvoir l'étudier, en

[Traduction]

rules of up to 10 per cent, this Bill could not have hurt them. That is the crux of the matter.

**Senator Asselin:** In any event, the Bill was not before the Senate.

**Hon. Mr. Ouellet:** I do not know.

**Senator Asselin:** But you say that's your main reason for tabling this Bill.

**Hon. Mr. Ouellet:** The Bill is being tabled because, as we stated in response to questions in the House of Commons, we want to protect an area which comes under federal jurisdiction. We want to be sure at this time that we are setting the ground rules, to make sure that everything is very clear and that all the provinces understand this. This Bill is not directed at a particular province or financial institution. It is aimed at all provincial governments. What we are saying to them is that if they want to become the owner of a company which comes under federal jurisdiction, they can do so, but that the ownership cannot exceed 10 per cent. These are the rules of the game and I am pleased with them because we did not snub any provincial institution. No one has acquired more than 10 per cent ownership. Most people agree that an investment of up to 10 per cent is quite fair, but beyond this figure, it's another matter entirely.

Consequently, we will see whether this Bill offends people or not. For the moment, I believe that it offends only those who want to invest further and erode a power which comes under federal jurisdiction.

Madam Chairman, these were a few of the comments that I wanted to make about this very important Bill which, in my opinion, clearly shows how important it is for the Government of Canada to assert and confirm its responsibilities in the area of transportation, which is a matter of federal jurisdiction and which, in the national interest, must be protected by the Canadian government.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

Honourables sénateurs, j'ai commencé à prendre en note les noms de ceux qui aimeraient faire des commentaires ou poser des questions au ministre et à ses adjoints. D'abord, je donne la parole au sénateur Flynn.

**Senator Flynn:** Thank you, Madam Chairman. I must say that I was very touched by the Minister's preliminary comments honouring the Senate. I don't know how far this admiration goes. If I understand correctly, the main reason why the government tabled this Bill in the Senate was not to express its admiration for this institution but rather because the stock market was not opened at this time. Isn't that the main reason by, Mr. Minister, you chose the Senate over the House of Commons.

**Hon. Mr. Ouellet:** There are two reasons why we chose the Senate. To begin with, we not only wanted to table the Bill but also to study and discuss it immediately. As you know, the



*[Text]*

discuter immédiatement. Et comme vous le savez, à la Chambre des communes, il y a un calendrier législatif excessivement chargé et il n'était pas possible, à ce moment-ci, de déposer ce projet de loi à la Chambre des communes et d'en commencer l'étude immédiatement.

Deuxièmement, il y avait un avantage important qui nous permettait de le déposer, puisque le Sénat siège le soir, de le déposer après la fermeture de la Bourse. Cette deuxième raison n'est pas prioritaire, elle est la deuxième.

**Le sénateur Flynn:** Évidemment, je suis bien d'accord que le gouvernement doit se servir du Sénat le mieux possible et le plus souvent possible. Mais je pense que le ministre m'accordera que généralement, les bills ou les législations qui ont un caractère, disons, contentieux, sont d'abord déposés à la Chambre des communes, comme règle générale et que c'est probablement pour cette raison que vous avez eu des réactions de l'autre endroit. Mais ce qui m'intéresse principalement à ce moment-ci, c'est qu'elle a été l'occasion du dépôt de ce bill-là. Qu'est-ce que vous avez constaté en particulier? Est-ce un mouvement de la Caisse de dépôt? Qu'est-ce qui vous a déterminé à présenter ce bill à ce moment-là, si brusquement, alors que personne n'avait vu venir le gouvernement et certainement pas le ministre, en tous les cas, dans ce domaine-là?

**L'honorable M. Ouellet:** Je dois dire que ce projet de loi est à l'étude depuis plusieurs semaines par les hauts fonctionnaires de mon ministère. Il n'y a aucun incident particulier dans le temps qui a amené le dépôt soudain de la loi. Nous reprenons la session après l'ajournement de l'été et nous déposons ce projet de loi dans le cadre de la session qui reprend; nous le déposons à ce moment-ci au Sénat, parce que le calendrier de la Chambre des communes est achalandé jusqu'après les Fêtes.

Alors, il est évident que nous n'avons pas précipité le dépôt de ce projet de loi. Si on avait voulu le précipiter, l'on parlerait de dépôt de loi en dernière journée de session qui se termine. Il y a eu l'ajournement et, à la reprise de la session, je suis arrivé avec ce projet de loi auquel je songeais de travailler depuis déjà plusieurs semaines.

**Le sénateur Flynn:** Alors, les rumeurs qui veulent que ce soit en regard d'une entente qu'il y avait entre la Caisse de dépôt et M. Paul Desmarais, ou ce qui se passait dans le domaine de la ré-organisation de Québecair, tout ça n'a rien à faire avec la décision du gouvernement?

**L'honorable M. Ouellet:** J'ai lu la déclaration de M. Parizeau qui tient vraiment de...

**Le sénateur Flynn:** Pas seulement la sienne!

**L'honorable M. Ouellet:** La sienne, elle tient de la haute voltige. Je ne pense pas que M. Desmarais ait confirmé les propos de M. ...

**Le sénateur Flynn:** Je ne sais pas, je vous demande si c'est le cas?

**L'honorable M. Ouellet:** Moi, je vous dis qu'un jour, M. Clair a dit: «Le projet de loi est un projet de loi qui s'adresse à Québecair et cela va tuer Québecair.» Alors, on a exempté Québecair du projet de loi. Le lendemain, M. Parizeau arrive et là, ce n'est plus le Bill S-31, ce n'est plus au sujet de

*[Traduction]*

legislative calendar of the House of Commons is solidly booked and it was not possible at the time to table the Bill in the House of Commons and to undertake consideration of it immediately.

Secondly, since the Senate sits in the evening, we had the important advantage of being able to table this bill after the closing of the stock market. This was not the main reason, but it was nonetheless a consideration.

**Senator Flynn:** Obviously, I agree that the government should resort to the Senate as often as possible and use it in the best possible way. However, I think the Minister will agree with me that as a general rule, Bills of contentious nature are first tabled in the House of Commons. This is probably why you got some reactions. However, what interests me the most is the timing of the government's action. What in particular led the government to table this Bill when it did? Was it something the Caisse de dépôt did? What made the government decide to table this Bill so suddenly, at that precise moment, when no one had foreseen such action on its part and certainly not on the part of the Minister, at least in this area?

**Hon. Mr. Ouellet:** I must say that senior officials in my department have been studying this Bill for several weeks now. Nothing special happened to lead us to table the Bill at that particular time. The session was resuming after the summer recess and we decided to table the Bill in the Senate because the House of Commons' calendar was solidly booked until after the holidays.

Therefore, it is clear that it was not a hasty decision on our part to table this Bill. If we had wanted to act hastily, we would have considered tabling the Bill on the last day of the session. In this case, the House recessed for the summer. When the session resumed, I presented this Bill which I had been working on for several weeks.

**Senator Flynn:** Then, the rumours to the effect that the Bill was tabled as a result of an agreement between the Caisse de dépôt and Mr. Paul Desmarais, or as part of the reorganization of Québecair, have nothing at all to do with the government's decision?

**Hon. Mr. Ouellet:** I have read Mr. Parizeau's statement which is really very...

**Senator Flynn:** Not only his!

**Hon. Mr. Ouellet:** Very rhetorical. I do not believe Mr. Desmarais confirmed what Mr. Parizeau said...

**Senator Flynn:** I don't know, I'm asking you whether that's the case?

**Hon. Mr. Ouellet:** I'm saying that one day, Mr. Clair stated that the Bill was aimed at Québecair and would kill the company. Therefore, Québecair was exempted from the scope of the Bill. The following day, Mr. Parizeau comes along and says that Bill S-31 is not directed at Québecair, but rather at



[Text]

Québecair, c'est au sujet de la Caisse de dépôt qui pourrait empêcher M. Desmarais de prendre le contrôle du Canadien Pacifique.

J'ai l'impression que le gouvernement du Québec se cherchait des prétextes, jour après jour, pour s'opposer au projet de loi S-31. Je peux vous assurer que les informations que l'on connaît, et qui ont été rendues publiques, sont à l'effet que M. Desmarais n'a pas besoin de l'aide de la Caisse de dépôt pour prendre le contrôle du Canadien Pacifique. Si quelqu'un fait une proposition pour prendre le contrôle du Canadien Pacifique, les informations qui ont été rendues publiques au moment des discussions il y a plusieurs mois, je pense, sont à l'effet que M. Desmarais se fera aider à ce moment-là par l'administration même du Canadien Pacifique pour en prendre le contrôle. Alors, je n'ai pas compris du tout l'intervention de M. Parizeau.

**Le sénateur Flynn:** La conclusion de votre déclaration, monsieur le ministre, c'est qu'il n'y avait aucun fait particulier, aucune situation précise qui vous a amené à présenter ce projet de loi-là?

**L'honorable M. Ouellet:** Ah non, pas du tout.

**Le sénateur Flynn:** Alors, quelles sont-elles ces circonstances qui vous ont amené à agir ainsi, quand vous parlez d'érosion, de l'érosion de la compétence fédérale dans le domaine du transport? Qu'est-ce que c'est?

**L'honorable M. Ouellet:** Vous savez que présentement, nous passons à travers une période économique difficile.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est certain.

**L'honorable M. Ouellet:** Et vous savez qu'il y a des changements de direction de prise de contrôle qui se font, qu'il y a une agitation importante dans le domaine de la Bourse. En une période de récession économique difficile, il est possible que des compagnies soient obligées de liquider certains de leurs avoirs et que face à ceci, plutôt que de vendre à des intérêts privés, ils pourraient vendre à des intérêts provinciaux.

Nous avons cru sage de protéger ce domaine de juridiction fédérale afin que, s'il se fait des transactions dans ce domaine, que les ventes se fassent dans le secteur privé et non pas dans le secteur public provincial.

**Le sénateur Flynn:** Alors, c'est simplement en théorie que le problème s'est posé? C'est la difficulté théorique qui vous a amené à présenter ce projet de loi, au cas où...

**L'honorable M. Ouellet:** C'est la sagesse gouvernementale de prévenir, plutôt que d'être obligé de guérir.

**Le sénateur Flynn:** C'est rare qu'elle s'exprime de la façon dont vous le suggérez, monsieur le Ministre.

**L'honorable M. Ouellet:** Je vous remercie.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais vous demander ceci: A supposer que vous auriez des problèmes;—vous avez eu, par exemple, le Pacifique Western. La loi impose au Pacifique Western la régie de la Commission des transports. Vis-à-vis de Québecair, quels que soient les propriétaires, vous avez la régie de la Commission des transports. Vous avez les pipe-lines, les

[Traduction]

the Caisse de dépôt which could prevent Mr. Desmarais from taking control of Canadian Pacific.

I have the impression that the Quebec government is constantly looking for an excuse to oppose Bill S-31. I can assure you that according to the information that we have and which has been made public, Mr. Desmarais does not need the help of the Caisse de dépôt to take control of Canadian Pacific. According to the information made public at the time of the talks several months ago, if someone, namely Mr. Desmarais, were to submit a proposal to take control of Canadian Pacific, he would likely receive some help from CP authorities themselves. Therefore, I do not get the drift of Mr. Parizeau's statement at all.

**Senator Flynn:** Therefore, what you are saying, Mr. Minister, is that nothing unusual or special happened to make you table this Bill?

**Hon. Mr. Ouellet:** No, nothing at all.

**Senator Flynn:** Then, what circumstances led you to act in this manner? You speak of the erosion of federal authority in the field of transportation. What exactly are you referring to?

**Hon. Mr. Ouellet:** You know that we are currently facing hard economic times.

**Senator Flynn:** Yes, indeed we are.

**Hon. Mr. Ouellet:** And you know that there have been changes in management, takeovers and major upheavals in the stock market. In a recessionary period, some companies may be forced to liquidate some of their assets and, rather than to sell them to private interests, they could sell to provincial interests.

We felt it was wise to protect this area of federal jurisdiction so that if transactions are made, they involve the private sector, not the public provincial sector.

**Senator Flynn:** Then, the problem which led you to table this Bill was merely a theoretical one?

**Hon. Mr. Ouellet:** The government, in its wisdom, wanted to prevent problems from occurring, rather than be forced to resolve them.

**Senator Flynn:** It's rare for the government to act as you are suggesting it did, Mr. Minister.

**Hon. Mr. Ouellet:** Thank you.

**Senator Flynn:** I would like to ask you this. Supposing that you had problems; for example, you had to deal with Pacific Western. Under the terms of the legislation, Pacific Western is controlled by the Transport Commission. Regardless of who owns Québecair, the company comes under the administration of the Transport Commission. Oil and gas pipelines are admin-

**[Text]**

oléoducs, les gazoducs. Vous avez la régie de la Commission de l'énergie. Vous avez toutes sortes d'organismes de contrôle pour ces compagnies-là.

Est-ce que vous pensez que ce n'est pas suffisant d'avoir ces organismes-là?

**L'honorable M. Ouellet:** Je suis content que vous preniez l'exemple de P.W.A., parce que c'est peut-être un bon cas.

Voici une compagnie qui était de propriété privée, basée à Vancouver, propriété privée venant de la Colombie-Britannique et qui a été achetée par un gouvernement provincial, le gouvernement de l'Alberta. C'est une compagnie qui donne un service dans tout l'Ouest canadien, qui, donc, le fait non seulement d'une province à l'autre, mais traverse plusieurs provinces.

Si on se reporte à l'époque au moment de la prise de contrôle, les citoyens de la Colombie-Britannique étaient très inquiets et se sont objectés à cette prise de contrôle, craignant que le siège social de la compagnie soit transféré et passe en Alberta.

Évidemment, ce n'est pas arrivé, mais ça n'a pas empêché par exemple immédiatement à la suite de ça,—parce que c'était fait et le gouvernement de l'Alberta dans sa sagesse, n'a pas perturbé la situation et n'a pas changé les opérations,—mais immédiatement à la suite de ça, pour prévenir d'autres circonstances semblables—je vous rappelais tout à l'heure que nous avons passé un projet de loi, la Loi sur l'aéronautique, qui empêchait de semblables choses de se faire . . .

**Le sénateur Flynn:** Qui imposait la juridiction à la Commission du transport?

**L'honorable M. Ouellet:** . . . qui, clairement établissait que dans ces domaines de juridiction fédérale, ce genre de choses ne devait pas se faire. Cela a été voté avec l'appui des libéraux et des conservateurs en Chambre des communes.

Ce que nous faisons ici, en réalité, nous sommes plus généreux que la Loi sur l'aéronautique. Si vous regardez l'article 15.1 de la Loi de l'aéronautique, l'on disait qu'aucun contrôle, aucun changement de prise de propriété d'une compagnie dans ce domaine ne devait se faire sans l'approbation du gouverneur en conseil du gouvernement canadien.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouviez le faire, ça.

**L'honorable M. Ouellet:** Oui, mais c'est toujours délicat d'agir après les faits.

**Le sénateur Flynn:** Pas dans le moment, en tous les cas, la loi est là.

**L'honorable M. Ouellet:** Ce que nous faisons dans cette loi-ci, c'est que nous disons: «Vous pouvez prendre jusqu'à 10 p. 100, vous n'avez pas à nous demander la permission, mais vous ne pouvez pas prendre plus.»

**Le sénateur Flynn:** Mais vous n'avez pas répondu à la question. Qu'est-ce qui vous empêche de contrôler ces compagnies-là même si les actionnaires sont un gouvernement provincial ou une institution sous son autorité? Qu'est-ce qui vous empêche d'appliquer la réglementation fédérale à ces compagnies-là, comme vous l'avez fait avec le Pacific Western?

**[Traduction]**

istered by the Energy Board. There are all sorts of regulatory agencies for these companies.

Do you feel that we need more than just these agencies?

**Hon. Mr. Ouellet:** I am pleased that you took the example of P.W.A., because that's a good one.

Here was a privately owned company based in Vancouver, British Columbia, which was purchased by a provincial government, namely the government of Alberta. P.W.A. serves all of Western Canada, not only one province.

If we go back to the time of the takeover, the citizens of British Columbia were very concerned and objected to this move, fearing that the headquarters of the company would be moved to Alberta.

Of course, that did not happen, because the government of Alberta wisely chose not to create a disturbance and transfer the company's operations. However, this did not prevent other similar events from occurring immediately following this takeover. A while ago, I mentioned that the government adopted a piece of legislation, the Aeronautics Act, which prevents similar things from occurring . . .

**Senator Flynn:** Which gave control to the Transport Commission.

**Hon. Mr. Ouellet:** The Act clearly stipulated that in areas of federal jurisdiction, this type of thing should not occur. The Bill was adopted in the House of Commons with the support of both the Liberals and Conservatives.

In fact, we are being more generous here than we were with the Aeronautics Act. Section 15 of the Aeronautics Act stipulates that there can be no takeovers of companies in this area without the approval of the Governor in Council of the Canadian government.

**Senator Flynn:** You could do that.

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes, but it is always a delicate matter to act after the fact.

**Senator Flynn:** In any event, the legislation exists.

**Hon. Mr. Ouellet:** What we are saying with this legislation is this: "You can assume up to 10 per cent control without having to ask our permission, but no more."

**Senator Flynn:** But you did not answer the question. What's stopping you from controlling these companies even if the shareholders are a provincial government or an institution under its authority? What's preventing you from federally regulating these companies, as you did with Pacific Western?



[Text]

**L'honorable M. Ouellet:** On ne l'a pas fait.

**Le sénateur Flynn:** Vous l'avez fait certainement dans ce cas; cela a continué malgré la disposition qui a été adoptée en 1977.

**L'honorable M. Ouellet:** Sénateur Flynn, on n'a pas passé une loi rétroactive. La loi de 1977 s'appliquait pour le futur.

**Le sénateur Flynn:** Alors, quel problème avez-vous eu de plus?

**L'honorable M. Ouellet:** On a été chanceux.

**Le sénateur Flynn:** Quel problème avez-vous eu depuis, avec Pacific Western?

**L'honorable M. Ouellet:** Je me demande pourquoi faudrait-il avoir des problèmes?

**Le sénateur Flynn:** Mais si vous n'avez pas de problèmes, pourquoi nous présentez-vous ce bill? Si vous en avez pas, vous voulez absolument en imaginer?

**L'honorable M. Ouellet:** Non, ce n'est pas que l'on veut en imaginer, mais en législateurs prudents, nous voulons nous assurer que ce domaine, qui est de juridiction fédérale, le reste, surtout dans une période économique difficile, où ce genre de transaction pourrait se faire. Soit dans le domaine du transport, soit dans le domaine des pipe-lines, il est évident qu'au moment où nous nous engageons dans une période fort importante de développement de nos ressources de gaz et de pétrole, avec la nécessité d'avoir une politique énergétique nationale qui profite à tous les Canadiens qui habitent d'une place à l'autre dans le Canada, il est important que l'on assure et que l'on confirme notre autorité dans ce domaine et que nous soyons certain qu'il n'y aura pas, à un moment donné, des intervenants qui pourront agir contre l'intérêt de leurs citoyens et de leur juridiction.

**Le sénateur Flynn:** De quelle façon?

**L'honorable M. Ouellet:** Pas dans l'intérêt national.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez commenté sur la politique de la Caisse de dépôt du Québec. Je suis parfaitement d'accord avec vos observations que je n'aime pas, moi, la politique de la Caisse de dépôt. Indépendamment des domaines qui relèvent de la compétence fédérale, est-ce que cela vous regarde. Vous avez attaqué la politique de la Caisse de dépôt dans tous les domaines, non seulement dans le domaine qui concerne le gouvernement fédéral.

**L'honorable M. Ouellet:** Tout d'abord, dans un souffle, vous me dites que vous êtes d'accord avec moi; je vous en remercie...

**Le sénateur Flynn:** Non, c'est toujours une question de politique.

**L'honorable M. Ouellet:** Deuxièmement, vous m'avez dit: Est-ce que cela vous regarde?

**Le sénateur Flynn:** Oui, comme ministre.

**L'honorable M. Ouellet:** Cela me regarde dans le domaine qui est de juridiction fédérale et l'on prend des mesures,

[Traduction]

**Hon. Mr. Ouellet:** We didn't do that.

**Senator Flynn:** You certainly did in that case, despite the provisions adopted in 1977.

**Hon. Mr. Ouellet:** Senator Flynn, we did not adopt retroactive legislation. The 1977 legislation applied to the future.

**Senator Flynn:** Then, what other problems did you have?

**Hon. Mr. Ouellet:** We were lucky.

**Senator Flynn:** What problems have you experienced since then with Pacific Western?

**Hon. Mr. Ouellet:** Why would we experience any problems?

**Senator Flynn:** Well, if you're not having any problems, why are you tabling this Bill then? If you aren't having any, are you trying to dream some up?

**Hon. Mr. Ouellet:** No, we're not trying to do that, but as concerned legislators, we want to be sure that this area continues to come under federal jurisdiction, especially in troubled economic times when this type of transaction could take place. Whether it be in the field of transportation or pipelines, it is clear that when we embark on a major period of gas and oil resources development, with the need to have a national energy policy which benefits all Canadians across Canada, it is important for us to assert our authority in this area and to be sure that at a given moment, no one will be able to act against the interests of Canadians or infringe upon federal jurisdiction.

**Senator Flynn:** In what way?

**Hon. Mr. Ouellet:** In a way that is not in the national interest.

**Senator Flynn:** You commented on the policy of the *Caisse de dépôts du Québec*. I quite agree with your comments. I do not like the policy of the *Caisse de dépôts* either. Aside from the areas which come under federal jurisdiction, how does this matter concern you? You have attacked the policy of the *Caisse de dépôt* in all areas, not only in those areas which concern the federal government.

**Hon. Mr. Ouellet:** First of all, in one breath, you say that you agree with me. Thank you.

**Senator Flynn:** No, it is still a question of policy.

**Hon. Mr. Ouellet:** Secondly, you asked how that concerned me?

**Senator Flynn:** Yes, as Minister.

**Hon. Mr. Ouellet:** It concerns me in so far as we are taking measures in an area which comes under federal jurisdiction.



[Text]

justement, dans ce domaine-là. Pour le reste, on va laisser cela au soin des Québécois de décider.

**Le sénateur Flynn:** C'est parce que vos commentaires couvraient d'autres domaines que ceux qui relèvent du Parlement fédéral ou du gouvernement fédéral.

**L'honorable M. Ouellet:** J'ai dit que la Caisse de dépôt a pris l'habitude de se transformer non pas en fiduciaire mais en actionnaire; elle a exigé des postes au bureau de direction des compagnies dans lesquelles elle investit. Par conséquent, ces gens-là sont des mandataires du gouvernement du Québec et ont une influence sur les activités courantes de ces compagnies.

Je dis que si la Caisse de dépôt fait ceci dans un domaine qui est du domaine strictement fédéral et qu'elle se met à agir et à influencer non pas en fonction de l'intérêt national mais en fonction d'un intérêt provincial bien déterminé, cela peut causer des embêtements; par conséquent comme ministre responsable qui a à protéger l'intérêt national, je ne veux pas que la Caisse de dépôt fasse cela dans des domaines qui sont de juridiction fédérale.

**Le sénateur Flynn:** Pourriez-vous m'illustrer le problème que pourrait créer la Caisse de dépôt? Avez-vous un cas particulier?

**L'honorable M. Ouellet:** Non, je n'ai pas besoin d'illustrer car je vous dis de faire d'illustration...

**Le sénateur Flynn:** Comment vous n'avez pas besoin? Cela serait utile, il me semble, pour comprendre les motifs de ce bill.

**L'honorable M. Ouellet:** La raison de ce bill, je vous le dis, c'est pour nous protéger.

**Le sénateur Flynn:** Contre quoi?

**L'honorable M. Ouellet:** C'est une mesure protectrice.

**Le sénateur Flynn:** Contre quoi? Ce ne sont pas des problèmes imaginaires, des situations théoriques. Vous devez avoir quelque chose de précis. Jamais je ne croirai...

**L'honorable M. Ouellet:** Mais je vous réponds que...

**Le sénateur Flynn:** C'est théorique ce que vous nous dites là. Je voudrais savoir ce qu'il pourrait faire?

**L'honorable M. Ouellet:** Je pense que je n'ai pas à répondre à des questions hypothétiques.

**Le sénateur Flynn:** Surtout quand il n'y a pas de réponse, on ne répond pas.

**L'honorable M. Ouellet:** Mais sénateur Flynn, je pense que vous-même avez donné la réponse. Vous m'avez dit en début que vous partagiez mes vues et que vous n'aimiez pas la façon d'agir de la Caisse de dépôt.

**Le sénateur Flynn:** Je me mêle de mes affaires, moi, et ce n'est pas votre cas. C'est la différence.

**L'honorable M. Ouellet:** Je pense que l'intérêt national, c'est de mes affaires. C'est vous qui faites erreur. Si vous ne voulez pas protéger l'intérêt national, ça, c'est de vos affaires.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'est pas menacé.

[Traduction]

We will leave it up to Quebeckers to decide the rest for themselves.

**Senator Flynn:** It is because your comments touched on areas other than those which come under the jurisdiction of the federal government.

**Hon. Mr. Ouellet:** I said that the Caisse de dépôt had acquired the habit of acting as a shareholder instead of a trustee; it has demanded executive positions in companies in which it has invested. As a result, these people are mandataries of the Quebec government with an influence on the day-to-day activities of these companies.

I say that if the Caisse de dépôt does this in a field that is entirely that of the federal government and starts to act and to exert influence not in the national interest but to further a well-established provincial interest, it can cause problems. Consequently, as Minister responsible for protecting that national interest, I don't want the Caisse de dépôt to act in this way in areas of federal jurisdiction.

**Senator Flynn:** Could you give us an example of the kind of problem the Caisse de dépôt might cause? Do you have a particular case in mind?

**Hon. Mr. Ouellet:** No, I don't need to give examples. What I'm saying—

**Senator Flynn:** What do you mean you don't have to give examples? It would be useful, it seems to me, in understanding the reasons for this Bill.

**Hon. Mr. Ouellet:** The reason for this Bill is to protect ourselves.

**Senator Flynn:** Against what?

**Hon. Mr. Ouellet:** It's a protective measure.

**Senator Flynn:** Against what? We're not talking about imaginary problems, theoretical situations. You must have something specific in mind. I would never believe—

**Hon. Mr. Ouellet:** But I'm telling you—

**Senator Flynn:** Everything you've said has been theoretical. I would like to know what it could do.

**Hon. Mr. Ouellet:** I don't think I have to answer hypothetical questions.

**Senator Flynn:** Particularly when there isn't any answer.

**Hon. Mr. Ouellet:** But Senator Flynn, I think you have given the answer yourself. You said to me at the beginning that you shared my views and that you didn't like the way the Caisse de dépôt was acting.

**Senator Flynn:** I mind my own business, and you don't. That's the difference.

**Hon. Mr. Ouellet:** I think the national interest is my business. That's where you go wrong. If you don't want to protect the national interest, that's your business.

**Senator Flynn:** But there's nothing threatening the national interest.

[Text]

**L'honorable M. Ouellet:** Mais je pense que l'intérêt national, c'est de mes affaires. Si vous, comme sénateur et comme parlementaire canadien vous ne voulez pas protéger l'intérêt national, c'est de vos affaires. Mais je suis prêt à répondre à cette autorité et à ce devoir.

**Le sénateur Flynn:** Pour le moment je vais laisser à d'autres le soin de s'occuper de monsieur le ministre.

**The Chairman:** Senator Flynn, you may certainly have a second round. In the meantime I have Senators Hicks, Doody, Asselin, Buckwold and Tremblay who wish to ask questions, and if other senators wish to be included, perhaps they would please indicate.

**Senator Hicks:** Madam Chairman, I wish to speak not to the substance of the bill but only to the question of the government's having passed a bill for introduction in the Senate. In my view it is appalling to find that anyone can criticize the use of the Senate in this way. My friend, Senator Flynn, knows that I often agree with him, and I was disappointed to hear him raise the question of the propriety of introducing this bill in the Senate—

**Senator Flynn:** I did not say that. You misunderstood what I said.

**Senator Hicks:** I am sorry if I did, but it seemed to me that that was implicit in some of your remarks.

**Senator Flynn:** That is not so.

**Senator Hicks:** You can correct it later. Let me make my statement, please. In earlier times in the history of Canada the Senate was used much more in matters of this kind than it has been in the last three decades, and I believe that my colleagues in the Senate by and large will welcome the government's making use of the Senate for this. The proposition that legislation which is particularly controversial, or of great public interest, and so on, cannot be introduced in the Senate is extremely repugnant to me. If there is one criticism that I might make of the government's attitude, it is that it has not used the Senate enough for things like this. In the 10 years that I have been a senator, in only one year, when Mitchell Sharp was the house leader in the other place, did we have, in my view, a sufficient number of bills introduced in the Senate. I will not, for one moment, accept the proposition that if a bill is particularly important, or particularly controversial, or if it affects federal-provincial rights, it ought not to be introduced in the Senate. Quite the contrary. Therefore, I congratulate the minister on having permitted the bill to be introduced in the Senate. I assure him that I feel confident most of my colleagues in the Senate will be willing to brook any criticism that may result from our hearings in relation to this bill, or any criticism that may result in relation to federal-provincial relations, and so on, and that senators are just as willing as are members in the other place to stand up to the criticism and do a careful job on this bill. Thank you, sir.

**Senator Robichaud:** Extremely well said, my confrère.

[Traduction]

**Hon. Mr. Ouellet:** But I think the national interest is my business. If you, as a senator and a Canadian parliamentarian, don't want to protect the national interest, that's your business. But I'm ready to respond to that authority and that duty.

**Senator Flynn:** For the moment I'm going to let somebody else look after the Minister.

**La présidente:** Sénateur Flynn, vous pourrez certainement prendre la parole au deuxième tour; entre-temps, j'ai les sénateurs Hicks, Doody, Asselin, Buckwold et Tremblay qui veulent poser des questions. Si d'autres sénateurs le veulent aussi, il voudront bien le mentionner.

**Le sénateur Hicks:** Madame le président, j'aimerais parler non pas de l'objet du projet de loi mais de son introduction au Sénat par le gouvernement. A mon avis, il est incroyable que certains critiquent cet usage que l'on fait du Sénat. Mon ami le sénateur Flynn sait que je suis souvent d'accord avec lui mais je suis déçu qu'il ait soulevé la question de la pertinence de l'introduction de ce projet de loi au Sénat...

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai pas dit cela. Vous m'avez mal compris.

**Le sénateur Hicks:** Alors, j'en suis désolé, mais il me semblait que c'était ce qui se dégageait de certaines de vos observations.

**Le sénateur Flynn:** Mais non...

**Le sénateur Hicks:** Vous pourrez rectifier plus tard. Permettez-moi d'abord de faire ma déclaration. Anciennement, dans l'histoire du Canada, le Sénat était bien plus souvent saisi de questions de ce genre qu'il ne l'a été au cours des trois dernières décennies, et je crois que mes collègues du Sénat se féliciteront en général de ce que le gouvernement utilise ainsi le Sénat. Je ne suis absolument pas d'accord avec l'opinion selon laquelle un projet de loi particulièrement controversé ou d'intérêt public ne peut être introduit au Sénat. Au contraire, si j'avais une critique à formuler concernant l'attitude du gouvernement, je dirais qu'il n'a pas suffisamment utilisé le Sénat à des fins semblables. Depuis dix ans que je suis sénateur, il n'y a eu qu'une seule année, à l'époque où M. Mitchell Sharp était leader au Sénat, où nous avons à mon avis eu suffisamment de projets de loi introduits au Sénat. Je ne suis absolument pas d'accord avec l'opinion selon laquelle un projet de loi particulièrement important ou controversé ou qui touche les droits fédéraux-provinciaux ne doit pas être présenté au Sénat. Je pense tout le contraire et je félicite donc le ministre d'avoir autorisé l'introduction de ce projet de loi au Sénat. Je suis convaincu que la majorité de mes collègues du Sénat seront disposés à réfuter toute critique qui pourra être formulée au cours de nos audiences au sujet de ce projet de loi ou des relations fédérales-provinciales, etc. et je suis convaincu que les sénateurs sont tout aussi disposés que les députés de l'autre endroit à faire face à la critique et à effectuer un travail soigneux à l'égard de ce projet de loi. Merci, monsieur.

**Le sénateur Robichaud:** Très bien dit, cher confrère.



[Text]

**Senator Hicks:** I am sorry, Madam Chairman, but I have to go.

**Senator Flynn:** You had better quit while you are ahead.

**Senator Hicks:** Just see how easy it will be for you to regain your position now that I am leaving.

**Senator Doody:** Madam Chairman, would it be appropriate to have a fanfare for Senator Hicks? I have two short questions to ask. First, I note in the interpretation section of the bill, in the description of the areas concerned, such as the transportation of goods and passengers, and so on, that oil and gas are specifically exempted. However, I am mystified by the fact that there is no mention of the transmission of electricity. Does the transportation of electricity not enter into the national concern?

**Hon. Mr. Ouellet:** As you read the bill you will see that the infinite art of the drafters is involved, because they exempt it in one clause and include it in another.

**Senator Doody:** You are referring to oil and gas, are you not?

**Hon. Mr. Ouellet:** That's right.

**Senator Doody:** But that does not answer my question about the transmission of electricity.

**Hon. Mr. Ouellet:** But I thought that I should point that out.

**Senator Doody:** Thank you.

**Hon. Mr. Ouellet:** On the question of electricity, we have indicated that we do not want to cover electricity under Part III of the National Energy Board Act. Indeed, electrical transmissions are not covered.

**Senator Doody:** The transmission of electricity across inter-provincial boundaries or for export is not covered by the National Energy Board?

**Hon. Mr. Ouellet:** No.

**Senator Doody:** I think it is.

**Hon. Mr. Ouellet:** For export purposes but not within a province.

**Senator Doody:** That's right, but that does not really answer the problem. If a transmission line is built from one province across another province to a boundary for export to another country, the National Energy Board certainly has an involvement, but it says nothing here about ownership—5 per cent, 10 per cent, whatever. Can a provincial government indeed own and control a transmission line across interprovincial boundaries for export to another country, if I can make the question as clear as I can?

**Hon. Mr. Ouellet:** It would depend on the authority given in the decision of the National Energy Board.

**Senator Doody:** So the National Energy Board would continue to have complete jurisdiction over transmission lines, although this bill would govern the ownership of just about every other form of commodity of transportation in the country? The government is not concerned with national ownership

[Traduction]

**Le sénateur Hicks:** Je suis désolé, madame la présidente, mais je dois partir.

**Le sénateur Flynn:** Profitez de ce que vous êtes en avance.

**Le sénateur Hicks:** Voyez comme il vous sera facile de reprendre votre place maintenant que je vous quitte.

**Le sénateur Doody:** Madame le président, peut-être viendrait-il d'avoir une fanfare pour le sénateur Hicks! J'ai deux petites questions à poser. Premièrement, je remarque que l'article d'interprétation, où l'on décrit les secteurs concernés, comme le transport-marchandises et le transport-voyageurs, je remarque, dis-je, que le pétrole et le gaz sont expressément exemptés. Mais je suis étonné qu'on ne fasse pas mention de la transmission d'électricité. Le transport d'électricité n'entre-t-il pas dans les intérêts nationaux?

**L'honorable M. Ouellet:** En poursuivant la lecture du projet de loi, vous constaterez que les rédacteurs ont, dans leur art infini, exempté ce secteur dans un article et l'ont inclus dans un autre.

**Le sénateur Doody:** Vous parlez du pétrole et du gaz, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Ouellet:** C'est exact.

**Le sénateur Doody:** Mais cela ne règle toujours pas la question de l'acheminement de l'électricité.

**L'honorable M. Ouellet:** Mais j'ai pensé devoir souligner cela.

**Le sénateur Doody:** Merci.

**L'honorable M. Ouellet:** Au sujet de la question de l'électricité, nous avons mentionné que nous voulions la viser dans une partie de la loi sur l'Office national de l'énergie. En fait, les transmissions d'électricité ne sont pas visées.

**Le sénateur Doody:** La transmission d'électricité au-delà des frontières inter-provinciales aux fins d'exportation n'est pas réglementée par l'Office nationale de l'énergie?

**L'honorable M. Ouellet:** Non.

**Le sénateur Doody:** Je pense qu'elle l'est.

**L'honorable M. Ouellet:** Pour fin d'exportation, oui, mais pas au sein des provinces.

**Le sénateur Doody:** C'est exact, mais cela ne résoud pas vraiment le problème. Le cas d'une ligne de transmission qui passe par deux provinces et atteint la frontière intéresse sûrement l'Office national de l'énergie, mais on ne dit rien ici sur la propriété effective: est-ce 5 ou 10 p. 100 ou autre chose? Un gouvernement provincial peut-il posséder et contrôler une ligne de transmission semblable?

**L'honorable M. Ouellet:** Tout dépendrait de l'autorité conférée par la décision de l'Office national de l'énergie.

**Le sénateur Doody:** L'Office national de l'énergie continuerait donc d'avoir compétence absolue en matière de lignes de transmission, même si ce projet de loi régira la propriété de presque toutes les autres formes de transport de marchandises au Canada? Le gouvernement ne se préoccupe pas de la



[Text]

or interprovincial ownership or private corporation ownership of a transmission line? I find that passing strange.

**Hon. Mr. Ouellet:** I would like to have a point clarified because I don't want to give you any wrong information.

**Mr. Lawson Hunter, Assistant Deputy Minister, Bureau of Competition Policy, and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs:** I think the Senator is correct, that Part III of the National Energy Board Act does apply to transmission lines, but this bill only talks about certificates relating to pipelines. This bill only affects pipelines; it does not in any way affect the jurisdiction of the National Energy Board pursuant to Part III.

**Senator Doody:** You have just said, though probably more properly than I, what I just said, that pipelines are covered but transmission lines are not. I was wondering why the government, in its infinite wisdom, to use the words of the minister, is differentiating between the two? Is there one form of energy which the country is more concerned about as to ownership, whether it be public or private, than another form of energy?

**Hon. Mr. Ouellet:** Precisely, because we did not want to have a battle with the provinces.

**Senator Flynn:** Not that kind of a battle.

**Hon. Mr. Ouellet:** We are dealing in areas which are national in scope but which traditionally fall within the private domain, and we believe that it should remain in the private sector. Traditionally, electricity has fallen within the provincial domain. The provinces have owned and run their own companies for a number of years. To have included this matter in the bill would have caused a clash in areas that are perceived to be under provincial authority. We did not want to do this. In other words, it is an indication of the degree to which we will go to protect our jurisdictions and that we are not trying to intrude into areas that are traditionally under provincial jurisdiction.

**Senator Doody:** I would suggest that what you have said is also true as it is applied to pipeline situation or any other transportation system. Those systems that are strictly within the provinces, I don't think you are all that concerned about here. So I don't understand the thrust of your argument in that particular case. Certainly you would not interfere with provincial jurisdiction in an area of provincial responsibility. But when you come to extraprovincial and international jurisdictions, certainly the Government of Canada must have concern, whether it be gas, oil, transmission of electricity, microwave systems, satellite systems, or anything else, but you specifically leave these particular items out of the bill. I am wondering why.

**Hon. Mr. Ouellet:** In response to your question, I will say, "Yes, we have some concern, but we did not want to create an all encompassing net, which would give the provinces reason to object to our protecting our jurisdiction." This is an area on which honourable senators could, indeed, reflect. If honourable

[Traduction]

propriété (nationale, interprovinciale, ou privée) d'une ligne de transmission? Je trouve cette exception étrange.

**L'honorable M. Ouellet:** J'aimerais éclaircir un point, car je ne voudrais pas vous donner de fausses informations.

**M. Lawson Hunter, sous-ministre adjoint, au Bureau de la politique de concurrence, et directeur des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations:** Je pense que le Sénat a raison, que la partie III de la Loi sur l'Office national de l'énergie s'applique effectivement aux lignes de transmission, mais de la façon dont est rédigé ce projet de loi, il n'est question que des certificats relatifs aux pipe-lines. Le projet de loi ne touche donc que les pipe-lines n'influe nullement sur la compétence de l'Office national de l'énergie aux termes de la partie III.

**Le sénateur Doody:** Vous venez de dire exactement ce que j'ai dit, mais probablement en termes plus juste, c'est-à-dire que les pipe-lines sont visés par le projet de loi, mais pas les lignes de transmission. Je me demandais pourquoi le gouvernement, dans sa sagesse infinie, pour reprendre les termes du ministre, faisait une distinction entre les deux? Le pays se préoccupe-t-il davantage de la propriété d'une forme d'énergie par rapport à une autre, qu'il s'agisse de propriété publique ou privée.

**L'honorable M. Ouellet:** Précisément, car nous ne voulions pas de litiges avec les provinces.

**Le sénateur Flynn:** Pas ce genre de litiges.

**L'honorable M. Ouellet:** Nous traitons de questions qui ont une portée nationale, mais qui ont toujours été du domaine privé et devraient à notre avis le rester. L'électricité a été toujours de compétence provinciale. Les provinces possèdent et exploitent leurs propres sociétés depuis un certain nombre d'années. Inclure cette question au projet de loi aurait engendré un conflit, car il s'agit d'un domaine perçu comme étant de compétence provinciale. Nous ne voulions pas créer de conflits. Autrement dit, cela indique jusqu'où nous sommes disposés à aller pour protéger nos compétences et que nous ne cherchons pas à nous immiscer dans des sphères de compétence traditionnellement provinciale.

**Le sénateur Doody:** Mais cela ne s'appliquerait-il pas également au pipe-line comme autres systèmes de transport? Vous ne semblez pas trop préoccupés des réseaux qui relèvent strictement des provinces. Je ne comprends pas le sens de votre argumentation dans ce cas particulier. Certes, vous ne voudriez pas vous immiscer dans une affaire de compétence provinciale. Mais quand il s'agit de compétence extra-provinciale et internationale, le gouvernement du Canada doit s'y intéresser, qu'il s'agisse de gaz, de pétrole, de transmission d'électricité, de systèmes de micro-ondes, de systèmes de satellites, ou quoi que ce soit d'autre; pourtant, vous excluez ces questions du projet de loi. Je me demande pourquoi.

**L'honorable M. Ouellet:** Je vous répondrai que nous nous y intéressons, mais que nous ne voulons pas tout englober et faire en sorte que les provinces aient des raisons de s'opposer à ce que nous protégions nos sphères de compétence. Mais c'est une question à laquelle les honorables sénateurs pourraient effecti-

[Text]

senators think that this bill should cover more, then an appropriate amendment can be introduced by honourable senators.

**Senator Doody:** The honourable senator was not expressing an opinion about what should be in the bill, I am asking the learned minister to tell me why these things are not included in the bill. It is not a matter of getting the provinces upset over, as you mentioned, a great net, but to leave these particular areas out seems to me to make unnecessary your long dissertation on your anxiety to make exemptions when ever they are necessary. You have already made an exemption, perhaps, before the bill is even passed or receives second reading. With that in mind, it would still seem then that you could have covered many other areas of national concern. Excepting that fact, it seems to me that the bill must be aimed at a very narrow area. There must be one particular matter of concern that the federal crown is aiming at. Perhaps the minister or the government could specify exactly what the problem is and we will not need all this language in this particular bill. We could have a very short specific bill aimed at a specific problem.

**Hon. Mr. Ouellet:** I am surprised.

**Senator Doody:** Don't be surprised, sir.

**Hon. Mr. Ouellet:** There has been similar types of legislation dealing with the banks, satellites, broadcasting and so on where we have wanted to ascertain the same type of ownership requirement in relation to transportation, precisely at a time when we are moving toward extensive development in the field of energy. With this desire to ensure that we obtain self-sufficiency for Canada we will be able to assure a proper flow of energy throughout Canada.

**Senator Doody:** So the bill is not as narrow as I think it is? It can be expanded to cover other areas as well.

**Hon. Mr. Ouellet:** There is already legislation dealing with banks.

**Senator Doody:** Yes, but I am talking about the area—

**Hon. Mr. Ouellet:** The bill does not deal specifically with transportation.

**Senator Doody:** But I am dealing with the transportation of specific articles, unlike the Bank Act, which deals with business and commerce. This particular bill specifies the areas of concern and threatens the liberties of those that I mentioned, but I do not wish to dominate here. Obviously, the answers are not there.

**Le sénateur Asselin:** Merci, madame le président. Monsieur le ministre, j'ai souri tantôt à une de vos affirmations. Ce qui me faisait sourire, c'est que vous prétendiez que le gouvernement du Québec posait des actes complètement socialisants en vertu de la Caisse de dépôt. Je me demandais si cela ne faisait pas un bon bout de temps que le ministre ne s'était pas regardé dans le miroir pour constater tous les actes socialisants que le gouvernement fédéral a posés depuis quelques années, avec toutes les législations qu'il a passées, de gauche à droite, concernant l'expropriation de compagnies privées.

[Traduction]

vement réfléchir. S'ils pensent qu'il faille étendre ce projet de loi à d'autres domaines, ils pourraient présenter un amendement à cette fin.

**Le sénateur Doody:** L'honorable sénateur n'exprimait pas une opinion sur ce qui devrait figurer dans le projet de loi. J'aimerais savoir de notre distingué ministre la raison pour laquelle ces éléments ne figurent pas dans le projet de loi. Il n'est pas question d'indisposer les provinces, comme vous le dites, mais le fait de laisser de côté tous ces domaines rend inutile votre longue dissertation sur votre disposition à faire des exemptions quand elles sont nécessaires. Avant même que le projet de loi ne soit adopté ou qu'il ne franchisse l'étape de la deuxième lecture, vous aurez déjà fait une exemption. Cela dit, il reste que vous auriez pu réglementer bien d'autres domaines d'intérêt national. Ce fait excepté, il me semble que le projet de loi vise un secteur étroitement délimité. Le fédéral a sans doute en vue une question bien précise. Le ministre, ou le gouvernement, pourrait peut-être préciser exactement le problème et nous n'aurions alors pas besoin de tout le verbiage de ce projet de loi. Nous pourrions en rédiger un autre très concis qui traite d'un problème précis.

**L'honorable M. Ouellet:** Je suis surpris.

**Le sénateur Doody:** Ne le soyez pas, Monsieur.

**L'honorable M. Ouellet:** Il y a eu divers types de loi concernant les banques, les satellites, la radiodiffusion etc. où nous avons voulu fixer les mêmes exigences en matière de propriété au regard du transport, précisément à un moment où nous nous dirigeons vers une exploitation intensive dans le domaine de l'énergie. En nous assurant d'obtenir l'autosuffisance pour le Canada, nous pourrions assurer un approvisionnement en énergie à toutes les régions.

**Le sénateur Doody:** Le projet de loi n'est donc pas aussi limitatif que je le pensais? Il peut être élargi de manière à couvrir d'autres secteurs également.

**L'honorable M. Ouellet:** Il y a déjà une loi sur les banques.

**Le sénateur Doody:** Oui, mais je parle du domaine...

**L'honorable M. Ouellet:** Le projet de loi ne traite pas précisément du transport.

**Le sénateur Doody:** Mais je parle du transport d'articles précis, et non pas de la loi sur les banques, qui traite d'affaires et de commerce. Le projet de loi à l'étude précise les domaines d'intérêt et menace la liberté de ceux que j'ai mentionnés, mais je ne veux pas m'imposer ici. De toute évidence, les réponses n'y sont pas.

**Senator Asselin:** Thank you, Madam Speaker. Mr. Minister, I had to smile just now at something you said. The thing that made me smile was your claim that the Quebec government was behaving in a classic socialist way regarding the Caisse de dépôt. I had to ask myself if you had looked at yourself in the mirror recently and noticed all the socialist actions carried out by the federal government in the past few years, with all the legislation it has passed, left and right, on the expropriation of private companies.



*[Text]*

A tout événement, vous n'avez pas répondu, monsieur le ministre, directement ou indirectement, à l'intérêt que le gouvernement fédéral a de présenter cette législation. Vous nous avez dit que c'était pour protéger l'intérêt national et la juridiction du fédéral dans le domaine du transport. Qui décidera si l'intérêt national est en danger, en vertu de ce bill?

**L'honorable M. Ouellet:** L'article 6 de la loi dit:

Le Gouverneur en conseil peut, par décret, selon les modalités qu'il peut préciser, exempter:

**Le sénateur Asselin:** Lors de la présentation de cette législation, quels sont les critères qui vont permettre au gouvernement d'appliquer cet article. Il doit y avoir des critères.

**L'honorable M. Ouellet:** Je pense que j'en ai mentionné quelques-uns dans mon exposé, dépendamment des circonstances, du cas, des opinions émises par les provinces ou la province concernée, dépendant des intérêts du secteur privé dans ce domaine; le gouvernement aura à décider du cas au mérite, et permettre, par exemple, un investissement plus important d'une province, à un moment donné. Par exemple, dans un cas où il n'y aurait personne du secteur privé intéressé à investir, ou dans un cas où clairement un contrôle plus important par les autorités provinciales ne mettrait pas du tout en danger les activités d'intérêt national, car la concurrence pourrait être nombreuse et être exercée par d'autres parties, soit du secteur public ou privé. Alors, les critères d'intérêt national varient selon les cas.

**Le sénateur Asselin:** Le ratio du bill qui est devant nous présentement, est-ce que je me trompe en vous indiquant que si la Caisse de dépôt n'avait pas eu l'intention—ou peut-être avez-vous interprété les intentions de la Caisse de dépôt—alors disais-je, si la Caisse de dépôt n'avait pas eu l'intention de s'approprier plus de 10 p. 100 des actions de CP, nous n'aurions pas ce projet de loi devant nous.

**L'honorable M. Ouellet:** Je ne pense pas. Ecoutez, la Caisse de dépôt a des actions de CP depuis un bon bout de temps. Il n'est pas récent que la Caisse de dépôt puisse vouloir accroître sa part d'actions. Alors, nous arrivons aujourd'hui avec un projet qui s'adresse à tout un domaine. Il a une portée générale. Ce n'est pas un projet de loi qui touche un secteur ou une compagnie en particulier. C'est un projet de loi d'ordre général. On peut lui trouver des applications particulières.

**Le sénateur Asselin:** Vous avez surtout fait allusion à la Caisse de dépôt.

**L'honorable M. Ouellet:** Je présume que si vraiment le gouvernement avait craint ceci, le projet de loi aurait certainement été présenté avant l'ajournement de la Chambre cet été. Il en est question depuis plusieurs mois déjà.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le ministre, dans votre présentation, vous avez parlé des investissements à gauche et à droite que possède la Caisse de dépôt. Vous avez parlé du danger pour la Caisse de dépôt de contrôler des domaines de juridiction exclusivement fédérale, en investissant plus que 10 p. 100. C'est peut-être là, réellement, la raison fondamentale qui vous a amené à présenter ce projet de loi?

*[Traduction]*

In any event, you have not replied, Mr. Minister, directly or indirectly, about the federal government's motive in presenting this legislation. You told us it was to protect the national interest and federal jurisdiction over transportation. Who will decide if the national interest is endangered by this Bill?

**Hon. Mr. Ouellet:** Section 6 of the Act says:

The Governor in Council may by order, on such terms and conditions as he may specify in the order, exempt:

**Senator Asselin:** When this legislation is presented, what are the criteria that will enable the government to apply that section? There must be criteria.

**Hon. Mr. Ouellet:** I think I mentioned some of them in my presentation. It depends on the circumstances, individual cases, opinions put forward by the province or provinces concerned, the interests of the private sector in the area; the government will have to decide each case on its merits and allow, for example, a larger investment to a given province at a given time. For example, in a case in which no one in the private sector was interested in investing, or in a case where a larger share of control by the provincial authorities would clearly not endanger the national interest in any way, because there might be plenty of competition from other parties, either in the public or in the private sector. So the criteria for the national interest would vary from case to case.

**Senator Asselin:** Am I mistaken in suggesting to you that if the Caisse de dépôt had not had the intention—or perhaps you have interpreted their intentions—but as I was saying, if the Caisse de dépôt had not had the intention of taking over more than 10 per cent of the shares in CP, we wouldn't have had this Bill in front of us.

**Hon. Mr. Ouellet:** I don't agree. Look, the Caisse de dépôt has held shares in CP for a good while. It's not a recent development for them to want to increase their holdings. What we have here is a project that covers a whole area, it has a general application. This is not a Bill that affects one company or one sector in particular. It's a general Bill. there may be specific applications for it.

**Senator Asselin:** You mentioned the Caisse de dépôt particularly.

**Hon. Mr. Ouellet:** I assume that if that was really what the Government was worried about, the Bill would certainly have been presented before the House adjourned for the summer. It has been under consideration for several months already.

**Senator Asselin:** Mr. Minister, in your presentation you spoke of investments held in many enterprises by the Caisse de dépôt. You spoke of the danger of the Caisse de dépôt controlling exclusively federal fields of jurisdiction, by investing more than 10 per cent. Might this in fact be the real reason behind this Bill?



[Text]

**L'honorable M. Ouellet:** Si vous aviez bien compris mon intervention tantôt, j'ai dit ceci: Nous avons déposé ce projet de loi, qui s'adresse à toutes les provinces, à toutes les institutions financières de toutes les provinces. Nous leur avons dit que, dorénavant, dans ce domaine, nous ne voulons pas qu'une province ait plus que 10 p. 100. Ceci s'adresse à tout le monde. La seule province qui jette les hauts cris, les seuls qui se font aller les babines, ce sont les gens de la Caisse de dépôt et le ministre Parizeau. Alors je me dis ceci . . .

**Le sénateur Asselin:** Le président de la Bourse de Montréal aussi, M. Lortie, n'est pas très heureux.

**L'honorable M. Ouellet:** Attention, il faudrait s'y attarder davantage, car il a qualifié sa déclaration. Cela ne semble pas aussi clair que ce que l'on a semblé vouloir dire. Le président de la Bourse de Montréal, M. Lortie, n'est pas heureux de la façon dont la Caisse de dépôt agit et intervient et achète, sans se soumettre aux règles normales du jeu de la bourse.

**Le sénateur Asselin:** Il n'a pas dit, non plus, qu'il était heureux de la façon dont vous procédiez avec ce projet de loi.

**L'honorable M. Ouellet:** J'ai eu l'occasion de lui parler. Sa déclaration est plus nuancée que celle qui a paru dans les journaux.

**Le sénateur Asselin:** Vous l'avez éclairé davantage.

**L'honorable M. Ouellet:** Je vais laisser M. Lortie expliquer lui-même ses positions. Je conclus donc à la face des réactions de M. Parizeau, qui parle de la Caisse de dépôt, qu'ils avaient probablement d'autres intentions, qu'ils voulaient acheter plus que 10 p. 100 de ces compagnies qui sont de notre domaine. S'ils ne voulaient pas acheter pour plus de 10 p. 100, il n'y a pas de problème. Notre loi s'applique à tout le monde. Il n'y a pas de problème, ni pour le Québec ni pour d'autres provinces. Maintenant, si cela ne fait pas l'affaire de M. Parizeau, je présume et j'en conclus qu'il voulait acheter plus. S'il voulait acheter plus, probablement que nous avons été bien intelligents d'apporter ce projet de loi et ces règlements.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous ne vous ventez pas un peu trop?

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous ne préférez pas, monsieur le ministre, comme Canadien, que les provinces puissent investir dans les secteurs économiques du Canada. Est-ce que vous ne pensez pas qu'avec ce projet de loi, vous allez les arrêter dans leurs investissements et que ces investissements devront plutôt se répartir à un niveau international? Est-ce que vous ne préférez pas que la Caisse de dépôt investisse dans le secteur économique canadien, plutôt que la forcer à investir dans des commerces internationaux, pour pouvoir faire profiter l'argent qu'elle a, les capitaux qu'elle a à administrer. Est-ce que vous ne préférez pas cette solution?

**L'honorable M. Ouellet:** Je pense qu'elle doit investir au Canada et je le souhaite. Il y a une différence fondamentale entre investir et contrôler. Je crois qu'ils peuvent investir et qu'ils doivent continuer à investir. Les gouvernements provinciaux doivent, dans la mesure du possible, aider les entreprises

[Traduction]

**Hon. Mr. Ouellet:** Had you grasped the point of my presentation, you would realize that what I said was this: We have tabled this Bill, which applies to all the provinces, and all the financial institutions in all the provinces. We have said to them that from now on, in this area, we don't want a province holding more than 10 per cent. It's aimed at everybody. The only province to make a fuss, the only people who are going on about it, are the people at the Caisse de dépôt and Finance Minister Parizeau. So my reaction is to say—

**Senator Asselin:** The president of the Montreal Stock Exchange, Mr. Lortie, isn't very happy either.

**Hon. Mr. Ouellet:** Now wait a minute, we should look at that a little more closely, because he qualified his statement. It doesn't seem to be as black and white as some people apparently wanted to make out. Mr. Lortie, the president of the Montreal Stock Exchange, is not happy with the way the Caisse de dépôt acts and interferes and buys, without abiding by the normal rules of the exchange.

**Senator Asselin:** He didn't say he was happy with the way you were going ahead with this Bill, either.

**Hon. Mr. Ouellet:** I have had an opportunity to talk to him. His statement is more complex than the one that got printed in the papers.

**Senator Asselin:** You were able to clarify matters for him.

**Hon. Mr. Ouellet:** I'll let Mr. Lortie explain his position himself. I conclude from the reaction of Mr. Parizeau, who talks about the Caisse de dépôt, that probably they had other intentions—they wanted to buy more than 10 per cent of these companies that fall under our jurisdiction. If they don't want to buy more than 10 per cent there's no problem. This Bill applies to everybody. There's no problem, either for Quebec or for the other provinces. Now if this doesn't suit Mr. Parizeau, I have to assume that it is because he wanted to buy more. If he wants to buy more, then it was pretty bright of us to present this Bill and its Regulations.

**Senator Flynn:** Aren't your blowing your own horn a little loud?

**Senator Asselin:** Would you not prefer, Mr. Minister, as a Canadian, that the provinces were able to invest in Canada's economy? Do you not think that with this Bill you are going to put a stop to their investing, and that they will then turn to investing abroad? Would you not prefer that the *Caisse de dépôt* invested in Canada's economy rather than forcing it to invest in foreign companies in order to make a profit with the money it has, the capital it has to administer? Wouldn't you prefer that?

**Hon. Mr. Ouellet:** I think the *Caisse de dépôt* should indeed invest in Canada, and I hope they will. But there is a fundamental difference between investing and controlling. I think they can and should continue to invest. The provincial governments have a duty to help Canadian enterprises as much as

[Text]

canadiennes. Ils peuvent le faire par des subventions, par des prêts, par des prêts garantis, ils peuvent le faire . . .

**Le sénateur Asselin:** Ils ne peuvent pas le faire de n'importe quelle façon, l'investissement doit rapporter. Si le CP est un investissement sûr et important pour la Caisse de dépôt, pourquoi le fédéral désire-t-il arrêter les Francophones d'investir par l'entremise de cette agence là?

**L'honorable M. Ouellet:** Ça ne les empêche pas d'investir. L'investissement n'empêche pas le droit de voter. Quelle est la valeur de votre droit de vote? C'est pour avoir une influence au conseil. A ce que je sache, ces institutions financières n'ont pas été créées pour gérer des entreprises. Elles ont été créées pour investir des fonds, pour placer les fonds de pension. Dans la mesure du possible, on le fait dans des entreprises assez dispersées, l'on saupoudre les investissements dans plusieurs entreprises, afin de minimiser les risques. C'est le mandat de ces institutions. Je l'ai constaté et le sénateur Flynn était d'accord avec moi tout à l'heure.

**Le sénateur Asselin:** C'est surprenant!

**L'honorable M. Ouellet:** Alors, le sénateur Flynn était d'accord avec moi lorsque je disais que la Caisse de dépôt prenait des risques.

**Le sénateur Flynn:** Quand vous dites que j'étais d'accord avec vous, cela m'inquiète.

**L'honorable M. Ouellet:** C'est ce que le sénateur Flynn m'a dit tout à l'heure; il était d'accord sur le jugement que je portais sur la Caisse de dépôt.

**Le sénateur Flynn:** Sur le point d'accord, mais pas sur les conclusions que vous avez tirées.

**Le sénateur Asselin:** J'ai encore une question, madame le Président, s'il vous plaît.

**Senator Frith:** Politics make strange bedfellows.

**Senator Flynn:** Indeed, you can say that—in the company you are in sometimes.

**The Chairman:** Order, please.

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le ministre, vous allez admettre avec nous que ce projet de loi est litigieux. Il soulève pas mal de points d'interrogation. Parlant pour moi-même, et à la suite de ce que vous avez dit aujourd'hui, votre énoncé du début de même que les réponses que vous avez données à nos questions n'ont pas effacé toutes les objections qui ont été soulevées, non seulement au Sénat et à la Chambre des communes, mais aussi face au public en général. Vous nous avez dit évidemment que vous n'avez pas consulté les provinces avant de présenter ce projet de loi. Est-ce que vous avez consulté les provinces?

**L'honorable M. Ouellet:** Quand vous dites que ce projet de loi est litigieux, il ne faut pas exagérer. Je cite, ici, dans le compte rendu officiel des Débats du Sénat du 8 novembre 1982, qui est en fait presque une semaine après le dépôt de ce projet de loi . . .

[Traduction]

they can. They can do so by grants, by loans, by guaranteeing loans, they can do it—

**Senator Asselin:** They can't just do it any way at all, their investment has to pay off. If CP is a safe and important investment for the *Caisse de dépôt*, why does the federal government want to prevent Francophones from investing via the Caisse?

**Hon. Mr. Ouellet:** They are not being prevented from investing. Investing doesn't remove the right to vote. What is the value of your right to vote? It gives you a voice in council. As far as I know, these financial institutions were not set up to manage businesses. They were set up to invest funds, to invest pension funds. As far as possible this is done in quite a varied range of enterprises, investments are scattered over a wide area, to minimize risk. That is the mandate these institutions have. Senator Flynn agreed with me just now when I mentioned this.

**Senator Asselin:** That's a surprise!

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes, Senator Flynn agreed with me when I said that the *Caisse de dépôt* was taking risks.

**Senator Flynn:** It worries me when you say I agreed with you.

**Hon. Mr. Ouellet:** That's what Senator Flynn said to me just now; he agreed with my judgment on the *Caisse de dépôt*.

**Senator Flynn:** On that point, yes, but not on the conclusions you drew from it.

**Senator Asselin:** I have one more question, Madam Speaker, if I may.

**Le sénateur Frith:** La politique nous donne d'étranges compagnons.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes bien placé pour le savoir.

**La présidente:** A l'ordre, s'il vous plaît.

**Senator Asselin:** Mr. Minister, you will admit that this Bill is controversial. It raises quite a few questions. Speaking for myself, after what you have said today, your presentation at the beginning and your answers to our questions haven't smoothed away all the objections that have been raised, not only in the Senate and the House of Commons, but also by the general public. You told us that you did not consult the provinces before presenting the Bill. Have you consulted them?

**Hon. Mr. Ouellet:** When you say the Bill is controversial, let's not exaggerate. I would like to quote from the official record of the Senate Debates of November 8, 1982, which was almost a week after the Bill had been tabled—



[Text]

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le ministre, il y a beaucoup de personnes qui croient que le fédéral veut contrôler les économies des Canadiens par le biais de ce projet de loi.

**L'honorable M. Ouellet:** Attendez un instant; le sénateur Flynn disait:

Beaucoup de gouvernements provinciaux interprètent cette décision comme une attaque à leur compétence.

Le sénateur Flynn a peut-être des informations que je n'ai pas. Mais je ne pense pas qu'il y ait, comme il dit, beaucoup de gouvernements provinciaux...

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez pas de bonnes sources d'information au niveau des gouvernements provinciaux.

**L'honorable M. Ouellet:** On ne veut pas attaquer les provinces. On établit les règles du jeu dans un domaine qui est de compétence fédérale: On veut que vous investissiez, mais on ne veut pas que vous deveniez propriétaires de plus que 10 p. 100 de ces compagnies.

**Le sénateur Asselin:** Il n'y a eu aucune entente avec les provinces, auparavant.

**L'honorable M. Ouellet:** Il est évident, sénateur, que dans un domaine où il incombe au gouvernement canadien de prendre ses responsabilités, où on veut établir des règles du jeu, on le fait après la fermeture de la Bourse, pour ne pas perturber le processus boursier. Dans une décision politique semblable qui peut affecter des porte-feuilles, on ne peut se permettre de faire de la consultation au préalable. Par exemple, pas plus que le ministre des Finances ne peut aller consulter les ministres des provinces sur un item du budget qui a des conséquences pour un porte-feuille. Il l'annonce le soir du budget. Il est évident que pour nous, nous devons prendre cette procédure afin de ne pas créer une perturbation ou donner un avantage à certains par rapport à d'autres, en consultant les provinces qui auraient pu avoir une information privilégiée et amener une activité quelconque sur le marché de la Bourse en fonction de certaines compagnies. Il fallait respecter la consigne du silence et déposer le projet de loi après la fermeture de la Bourse.

**Le sénateur Asselin:** J'y reviendrai, madame le président. Je vous remercie.

**The Chairman:** Senator Buckwold?

**Senator Buckwold:** First of all I wish to thank the minister for clarifying many of the points that concerned me, and I am sure others. He did so in a forthright presentation.

Mr. Ouellet, I wonder if you would refresh my memory regarding the 1977 amendments to the Aeronautics Act. I suppose that is one of the dangers when this type of legislation is introduced in the Senate. I well remember the bill, but I am not sure of the details. I presume this was brought about because of the purchase of Pacific Western Airlines. I well remember that and the threat of moving. I have forgotten the details of that, as well as the details of the decision of the Supreme of Court of Canada.

**Hon. Mr. Ouellet:** Thank you, senator. One of the things I would like to say in this regard is that an amendment to the

[Traduction]

**Senator Asselin:** Mr. Minister, many people believe that the federal government is trying to control the savings of Canadians through this Bill.

**Hon. Mr. Ouellet:** Just a moment, please; Senator Flynn said:

Many of the provincial governments interpret this decision as an attack on their authority.

Senator Flynn perhaps has information I don't have. But I do not think that there are, in his words, many provincial governments—

**Senator Flynn:** You don't have very good sources of information at the provincial level.

**Hon. Mr. Ouellet:** We don't want to attack the provinces. We are drawing up the ground rules in an area that comes under federal jurisdiction. We're saying, we want you to invest, but we don't want you to own more than 10 per cent of these companies.

**Senator Asselin:** There wasn't any previous agreement with the provinces.

**Hon. Mr. Ouellet:** Obviously, Senator, in a field where the federal government has to carry out its responsibilities, where ground rules have to be drawn up, it is done after the stock market closes, so that trading is not disrupted. In this kind of political decision, which may affect people's pocket-books, prior consultation is impossible, just as the Minister of Finance cannot consult the provincial ministers over a budget item that affects people's pocket-books. He announces it the evening of the budget. Obviously we had to proceed as we did so as not to cause a disruption or give some people an unfair advantage over others, by consulting the provinces that might thus have had privileged information and caused activity in the market regarding certain companies. We had to keep the whole thing under wraps and table the Bill after the stock markets had closed.

**Senator Asselin:** I shall be coming back to this point, Madam Speaker. Thank you.

**Le président:** Sénateur Buckwold?

**Le sénateur Buckwold:** Je tiens d'abord à remercier le ministre qui a su élucider nombre de points qui m'intéressent et intéressent sûrement d'autres, et il l'a fait de façon nette et précise.

M. Ouellet, pourriez-vous me rappeler les modifications apportées en 1977 à la Loi sur l'aéronautique. C'est là, je suppose, l'un des dangers que l'on court lorsqu'une mesure législative de ce genre est présentée au Sénat. Je me souviens fort bien du projet de loi en soi, mais j'hésite quant aux détails. Je suppose que c'est l'achat de la *Pacific Western Airlines* qui a posé cette question. Je m'en souviens très bien ainsi que de la menace de déménagement.. Mais j'ai oublié les détails sur ce point, ainsi que sur la décision de la cour suprême du Canada.

**L'honorable M. Ouellet:** Merci, sénateur. Madame la Présidente, j'aimerais ajouter à ce propos qu'une modification à la



*[Text]*

Aeronautics Act was necessary because of a decision of the Supreme Court of Canada, which decision held that if an airline were owned and controlled by a provincial government it was not subject to regulation by the federal government in accordance with the principle of sovereignty of the provincial Crown.

As a result of that decision, legislation was introduced in Parliament to deal with that apparent loss of responsibility, and clearly what was right then is right today. That is why we have proposed this legislation. If we had not, we could act on a private firm that bought shares to control an airline, or we could have a set of rules we could apply, but it becomes much more difficult to deal with provincial entities. That is the argument raised by Mr. Broadbent when he asked: "What's your problem? Do you not trust the provincial governments? Do you prefer to trust private enterprise?"

It is not a question of trust; it is a question of being able to act on a private enterprise. There are tools and means to deal with private companies that do not act in the national interest, but when dealing with provincial governments, which have their own authority, it is much more difficult, not only much more difficult, but there arises the complex question of federal-provincial jurisdiction.

It is much more painful to deal with provincial governments and there are no tools to exercise the appropriate remedy

**Senator Buckwold:** Thank you for refreshing my memory on that. That emphasizes and reinforces the presentation.

I have just one or two short comments to make regarding my home province which, as you are probably aware, has a provincially owned potash company. I also believe that the province owns its own railway cars. They are there to provide transportation of potash and grain, but I am not sure whether those cars are owned by a crown corporation. Would any problem result from a crown corporation owning these railway cars which are used to transport products that are very important to my province?

**Hon. Mr. Ouellet:** There is, as you know, a grandfather clause.

**Senator Buckwold:** I understand that, but I would hope we will get more potash cars and more grain cars.

**Senator Flynn:** As long as it does not affect you, it is all right.

**Senator Buckwold:** I want to make sure that this kind of provision does not preclude a crown corporation from owning rail equipment used for transportation.

**Hon. Mr. Ouellet:** If it is for the province's own use?

*[Traduction]*

Loi sur l'aéronautique s'imposait, par suite de la décision de la Cour suprême du Canada qui soutenait que, si une société aérienne était la propriété d'un gouvernement provincial et assujettie à son contrôle, elle était soustraite à la réglementation fédérale, conformément au principe de souveraineté du gouvernement provincial.

Par suite de cette décision, une mesure législative a été présentée au Parlement au sujet de cette perte apparente de responsabilité, et ce qui était vrai alors doit clairement l'être encore aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé la présente mesure législative. Si nous ne l'avions pas fait, nous aurions pu continuer à réglementer une société privée qui achetait des actions pour exercer un contrôle sur une société aérienne, ou encore, disposer d'un ensemble de règles que nous aurions été en mesure d'appliquer; mais il devient beaucoup plus difficile de traiter avec les entreprises provinciales et c'est justement ce que M. Broadbent voulait dire lorsqu'il a demandé: «Quel est votre problème? N'avez-vous pas confiance dans les gouvernements provinciaux? Préférez-vous accorder votre confiance à l'entreprise privée?»

Ce n'est pas une question de confiance; la question est plutôt que nous pourrions réglementer l'entreprise privée. Il existe à ces fins des voies et moyens pour réglementer les sociétés privées qui n'agissent pas dans l'intérêt national, mais lorsque nous traitons avec les gouvernements provinciaux, qui sont autonomes, c'est beaucoup plus difficile; on pourrait même dire que la question complexe de la compétence fédérale-provinciale se pose.

Il est beaucoup plus difficile de traiter avec les gouvernements provinciaux et il n'existe pas de correctif que nous puissions apporter à cette situation.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous remercie de m'avoir rafraîchi la mémoire sur ce point. Votre explication renforce celle que vous aviez déjà donnée.

Il me reste à faire deux brèves remarques sur ma province qui, vous le savez sans doute, est propriétaire d'une fabrique de potasse. Je crois même que la province possède ses propres wagons de chemins de fer, destinés au transport de la potasse et des céréales. Mais je ne suis pas sûr si ces wagons sont ou non la propriété d'une société d'État. Le fait pour une société d'État d'être propriétaire des wagons de chemins de fer qu'elle utilise pour le transport de produits qui sont très importants pour ma province, soulèverait-il quelque problème?

**L'honorable M. Ouellet:** Vous savez sans doute qu'il existe une disposition des droits acquis.

**Le sénateur Buckwold:** Je sais, mais j'espère que nous achèteront un plus grand nombre de wagons pour le transport de la potasse et des céréales.

**Le sénateur Flynn:** Tant que la chose ne vous affecte pas, tout va très bien.

**Le sénateur Buckwold:** Je tiens à m'assurer qu'une disposition de ce genre n'empêche pas une société d'État d'être propriétaire de wagons de chemin de fer pour le transport.

**L'honorable M. Ouellet:** Est-ce à l'usage de la province?

## [Text]

**Senator Buckwold:** Those cars go out of the province to terminals located in Vancouver.

**Hon. Mr. Ouellet:** Clause 2(2) of the bill, found on page 2, deals with the definition of a corporation. That clause states:

For the purposes of paragraph (a) of the definition "corporation"—

Which deals with how control is exercised.

—in subsection (1), "hire or reward" means any payment, consideration, gratuity or benefit, directly or indirectly charged, demanded, received or collected by any person.

That means that if a company owns or buys cars for its own activities, it may do so. It is only when it uses those cars in transportation for financial advantage in a commercial manner—

**Senator Buckwold:** Well, those cars are being used in a commercial manner. Fees are charged.

**Hon. Mr. Ouellet:** But are they being used for the company's own business, or is it selling—

**Senator Buckwold:** I am not quite sure I can differentiate between the two.

**Hon. Mr. Ouellet:** I want to know whether the company is using those cars in transportation and running them on—I presume the company does not have its own railways.

**Senator Buckwold:** This is just equipment being leased.

**Hon. Mr. Ouellet:** The equipment is used by whom?

**Senator Buckwold:** By the railways.

**Hon. Mr. Ouellet:** I guess the company could have a contract with the railways.

**Senator Buckwold:** Do you see any problem with that? Some of your people look a little concerned. I ask this because this is a major concern in western Canada where these cars are being provided.

**Hon. Mr. Ouellet:** What we are talking about here is the ownership of shares.

**Senator Buckwold:** At one time there was talk of a crown corporation which was 100 per cent owned, and I am not sure that that is how it is set up.

**Hon. Mr. Ouellet:** The purpose of the company is to exploit potash; it is not to deal with transportation. Is that not correct?

**Senator Buckwold:** Right.

**Hon. Mr. Ouellet:** It is part of their operations.

**Senator Buckwold:** But it is interprovincial in the sense that it is going across provincial borders.

**Senator Frith:** Yes, if they try to control the railway.

**Hon. Mr. Ouellet:** That is not their purpose. Perhaps I misunderstood, but the companies that are doing transportation are CN and CP, and this company is not acquiring ownership of the CN and CP.

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Ces wagons se rendent jusqu'à des terminus situés à Vancouver.

**L'honorable M. Ouellet:** Le paragraphe 2(2), à la page 2 du bill, stipule ce qui suit:

Pour l'application de l'alinéa a) de la définition de «société»...

Qui traite de la manière dont le contrôle est exercé.

... au paragraphe (1), l'expression «à titre onéreux» s'entend de tout paiement, toute contrepartie, toute gratification ou tout avantage que quiconque, directement ou indirectement, prend, demande, reçoit ou perçoit.

Ce qui signifie qu'une société est parfaitement libre d'acheter pour son compte des wagons pour ses besoins. Ce n'est que lorsque cette société les utilise à profit pour le transport, qu'elle en fait un usage commercial, c'est-à-dire lorsqu'elle impose des tarifs de fret.

**Le sénateur Buckwold:** Ces véhicules sont utilisés commercialement. Des frais sont facturés.

**L'honorable M. Ouellet:** Mais sont-ils utilisés pour les affaires de la société ou si la société vend...

**Le sénateur Buckwold:** Je ne suis pas sûr de pouvoir distinguer entre ces deux choses.

**L'honorable M. Ouellet:** Je veux savoir si la société utilise ses wagons pour le transport... je suppose que la société n'a pas sa propre voie ferrée.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est que de l'équipement loué.

**L'honorable M. Ouellet:** Par qui l'équipement est-il utilisé?

**Le sénateur Buckwold:** Par les chemins de fer.

**L'honorable M. Ouellet:** Je suppose que la société pourrait, en effet, signer un contrat avec les chemins de fer.

**Le sénateur Buckwold:** Y voyez-vous des difficultés? Certains de vos gens semblent préoccupés. Je le demande, parce que cette question est assez importante dans l'Ouest du Canada, là où ces wagons sont fournis.

**L'honorable M. Ouellet:** Nous parlons ici de la propriété des actions.

**Le sénateur Buckwold:** Il fut un temps où il était question d'une société d'État à part entière et je ne suis pas sûr que c'est ainsi qu'elle a été constituée.

**L'honorable M. Ouellet:** La société existe pour l'exploitation de la potasse; non pour le transport. Est-ce exact?

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact.

**L'honorable M. Ouellet:** C'est une partie de son activité.

**Le sénateur Buckwold:** Mais c'est interprovincial, en ce sens que cette activité franchit les frontières provinciales.

**Le sénateur Frith:** Si l'entreprise essaie de contrôler le chemin de fer, alors, je dirais oui, mais...

**L'honorable M. Ouellet:** Ce n'est pas son but. Je me suis peut-être mépris, mais les sociétés qui assurent le transport sont le CN et le CP, et cette société n'achète pas d'actions du CN et du CP.



[Text]

**Senator Buckwold:** I want to make sure it is on the record that this will not create problems for what is an important part of the economic life of my province.

**Hon. Mr. Ouellet:** Frankly, on the surface, from what you are telling me, I do not see any problems.

**Senator Buckwold:** There are minor aspects, for example, where a Saskatchewan power corporation may have gas wells on the Alberta side and use some pipeline to bring the gas into their own transmission systems.

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes.

**Senator Buckwold:** Will that create any problems?

**Hon. Mr. Ouellet:** This is one of the reasons why we have excluded it from paragraph (a) of the definition of "corporation" and include in paragraph (b) "a certificate... with respect to a pipeline has been issued under Part III of the National Energy Board Act." I believe that these small links are not under Part III of the National Energy Board Act. Therefore, this does not apply.

**Le sénateur Tremblay:** Merci madame la présidente. Ma première question touche à celle que le sénateur Buckwold a posée; plus précisément, elle touche à la définition de «société». Vous avez, dans votre présentation initiale, monsieur le ministre, souligné que le projet de loi couvre un champ limité.

Dans quelle mesure est-il limité ou pas? Je pense que cela dépend très largement de la portée que l'on donne à la définition du mot «société». Tel que je comprends le mot société ici défini, il couvre toutes les entreprises qui se livrent à titre onéreux... Vous venez de discuter le sens de l'expression «titre onéreux»... à des activités interprovinciales ou internationales ou etc., dans les domaines...

Ma première question, est-ce qu'une société qui se livrerait à de telles activités, mais de façon marginale,—et j'oppose marginale à l'expression principalement ou exclusivement, ce qui n'est pas spécifié dans la définition,—est-ce que si elle se livre à de telles activités, même à titre marginal, l'entreprise tombe sous le coup de cette loi?

**L'honorable M. Ouellet:** Bien, je pense que oui, s'il s'agit d'une entreprise qui est dans le domaine du transport de passagers, de marchandises, de denrées par air ou par eau ou par rail, véhicule automobile ou les pipe-lines, qu'ils le fassent juste un petit peu ou qu'ils le fassent beaucoup, ils sont sous le coup de la juridiction fédérale.

**Le sénateur Tremblay:** Donc, le champ couvert par le projet de loi, ce sont toutes des entreprises qui se livrent à une activité quelconque dans les domaines identifiés par la définition, même si cette activité ne représente que 1 p. 100, par exemple, de leurs opérations? C'est bien le sens que je dois donner?

**L'honorable M. Ouellet:** Il m'apparaît évident que si cette compagnie «X, Y, Z» qui fait 99 p. 100 de ses affaires dans d'autres choses et qui ne ferait que 1 p. 100, comme vous dites, d'activités dans le domaine du transport, c'est tellement margi-

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je veux simplement qu'il soit fait mention que cette affaire ne suscitera pas de problèmes dans une sphère très importante de la vie économique de ma province.

**L'honorable M. Ouellet:** Si je me repose sur ce que vous avez dit, je ne crois vraiment pas qu'il y ait de problèmes.

**Le sénateur Buckwold:** Il existe des aspects de moindre importance; par exemple, si une société énergétique de la Saskatchewan avait des puits de gaz en Alberta et utilisait un pipe-line pour amener ce gaz dans son propre réseau gazifère.

**L'honorable M. Ouellet:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Cela susciterait-il quelques problèmes?

**L'honorable M. Ouellet:** C'est précisément l'une des raisons pour lesquelles nous les avons exclus du paragraphe a) de la définition de «société» et mentionnés au paragraphe b) «un pipe-line fait l'objet de la délivrance d'un certificat conformément à la partie III de la Loi sur l'Office national de l'énergie». Je crois que ces petits points ne sont pas visés par la partie III de la Loi sur l'Office national de l'énergie. La disposition ne s'applique donc pas.

**Senator Tremblay:** Thank you, Madam Chairman. My first question is related to the one asked by senator Buckwold and deals more specifically with the definition of "corporation". In your opening statement, Mr. Minister, you point out that the Bill has a very limited scope.

To what extent is it limited? I think that depends largely on the interpretation given to the word "corporation". My understanding of the word "corporation" as it is defined here is that it covers all the businesses that are engaged in an interprovincial or international undertaking "for hire or reward"—you have just discussed the meaning of this expression—involving...

My first question is this. Does the act apply to a corporation marginally engaged in such undertakings, as opposed to mainly or exclusively engaged in them which is not specified in the definition?

**Hon. Mr. Ouellet:** I think that if the business is involved, to a large or small extent, in the transportation of passengers, goods or commodities by air or by rail, by motor vehicle or by pipeline, it comes under federal jurisdiction.

**Senator Tremblay:** The bill therefore covers all those businesses that are engaged in an activity in the fields mentioned in the definition, whether this activity represents only one percent, for example, of their operations? Is that how I should understand it?

**Hon. Mr. Ouellet:** It seems obvious to me that if this company "X, Y, Z" does 99 per cent of its business in other fields and only one percent, as you say, in the field of transportation, this activity is so marginal that if a provincial



[Text]

nal que si jamais elle veut se faire acheter par un gouvernement provincial, elle va laisser tomber ce 1 p. 100 là.

**Le sénateur Tremblay:** Là, monsieur le ministre, je pense que vous avez répondu à ma question, quant à la définition, elle est couverte.

**L'honorable M. Ouellet:** Bien sûr, si c'est une compagnie qui fait du transport . . .

**Le sénateur Tremblay:** Je veux simplement savoir si elle est couverte et souligner au passage que l'ampleur du champ qui est couvert, parce que dans l'économie moderne, tout le monde sait qu'une entreprise qui se spécialise exclusivement dans une seule activité, c'est de moins en moins fréquent. Les entreprises tentent précisément à se diversifier, et combien d'entreprises sont couvertes par cette loi, c'est un point d'interrogation. Mais on voit déjà que ce n'est pas un champ limité, comme les apparences l'indiquent, au transport. Si toutes les entreprises qui font du transport, même si ce transport n'est que marginal, le transport du genre défini, et ça c'est ma question . . . vous m'avez répondu très clairement à la première, on voit tout de suite le champ qui est couvert. Ma deuxième question, qui est en relation avec celle-là . . .

**L'honorable M. Ouellet:** Le champ n'est pas plus grand ou plus petit, là; c'est le même, c'est ce qui est de la compétence du gouvernement canadien, c'est tout. Que vous essayiez de présenter d'une façon ou d'une autre, si une compagnie œuvre dans un domaine qui est d'un champ d'activité fédéral, elle est couverte, elle est prise.

**Le sénateur Tremblay:** Je pense qu'il faut souligner que vous couvrez ainsi des entreprises dont le sens commun dirait qu'elles ne sont pas de compétence fédérale exclusive.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas couvert.

**Le sénateur Tremblay:** Maintenant, ma deuxième question; vous avez répondu à ma première question de façon très satisfaisante, ça me montre l'ampleur du champ. Deuxièmement, est-ce que l'entreprise en question doit elle-même directement exercer l'activité en cause?

**L'honorable M. Ouellet:** Non; vous avez lu la loi?

**Le sénateur Tremblay:** Je n'en suis pas sûr. Ça, c'est clair.

**L'honorable M. Ouellet:** C'est la loi, c'est écrit.

**Le sénateur Tremblay:** Voulez-vous me le montrer, s'il vous plaît?

**L'honorable M. Ouellet:** C'est marqué ici. On a la définition de «société» et il y a les paragraphes a), b), c), et il s'agit d'une compagnie qui est directement dans ce domaine ou qui contrôle une autre compagnie qui est visée par l'alinéa a) ou b).

**Le sénateur Tremblay:** Bien; mais si elle ne la contrôle pas?

**L'honorable M. Ouellet:** Si elle ne contrôle pas? Bien si elle ne la contrôle pas, elle ne la contrôle pas.

**Le sénateur Tremblay:** Par conséquent, soit que l'entreprise exerce elle-même l'activité, soit qu'elle ait des participations dans une entreprise exerçant telle activité, que cela soit un contrôle?

[Traduction]

government were to buy it, it would leave aside that one per cent.

**Senator Tremblay:** I think, Mr. Minister, that you have answered my question. As for the definition, it remains open.

**Hon. Mr. Ouellet:** Of course, if the corporation is engaged in transportation . . .

**Senator Tremblay:** I simply want to know if it is covered and point out in passing that the scope is very wide because, in a modern economy, everyone knows that it is increasingly rare for a business to specialize exclusively in one activity. Businesses in fact try to diversify their operations and what I want to know is how many businesses are covered by this Act. We already know that the Bill does not apply only, as would appear, to transportation. If all the businesses involved in transportation, even if only marginally, are covered by the definition given—and that is my question—we can see that the field is wide open. You have given a very clear answer to my first question. My second question stems from the first.

**Hon. Mr. Ouellet:** The field is no wider and no narrower in that case. It is the same. It covers those fields that come under the jurisdiction of the Canadian government, that's all. Whether you present it one way or another, if a corporation is active in a field which comes under federal jurisdiction, it is covered.

**Senator Tremblay:** I think we must point out that some businesses are covered although common sense would dictate that they do not come under exclusive federal jurisdiction.

**Senator Frith:** Those are not covered.

**Senator Tremblay:** My second question is this: you have given a very satisfactory answer to my first question and it shows me the scope of the Bill. Secondly, must the business in question be directly engaged in the undertaking mentioned?

**Hon. Mr. Ouellet:** No, have you read the Act?

**Senator Tremblay:** I have some doubts. That much is clear.

**Hon. Mr. Ouellet:** It is the law, it is written.

**Senator Tremblay:** Would you show it to me, please?

**Hon. Mr. Ouellet:** It is written here. A definition is given under the term "corporation" and in paragraphs (a), (b) and (c) which specify that the act applies to a corporation which is directly engaged in this field or which controls any body corporate referred to in paragraph (a) or (b).

**Senator Tremblay:** That is all very well, but what happens if it does not have control?

**Hon. Mr. Ouellet:** If it has no control? Then, it has none.

**Senator Tremblay:** Consequently, either the business is directly engaged in that undertaking or it has an interest in a business engaged in that undertaking which gives it some control?

*[Text]*

**L'honorable M. Ouellet:** Oui.

**Le sénateur Tremblay:** Si elle n'a pas le contrôle, l'entreprise échappe?

**L'honorable M. Ouellet:** Oui.

**Le sénateur Tremblay:** D'accord. Ma question alors est justement que si vous nous couvrez par la définition que l'entreprise qui contrôle, premièrement, quelle est la définition que vous avez le contrôle, et deuxièmement, quelle est la relation entre 10 p. 100 et le contrôle?

**L'honorable M. Ouellet:** Bien, écoutez. Ce qu'il est important de retenir c'est que nous disons qu'une province ne doit pas acheter des parts au-dessus de 10 p. 100 d'une compagnie.

**Le sénateur Tremblay:** Tel que définie?

**L'honorable M. Ouellet:** Oui.

**Le sénateur Tremblay:** Or, la définition au paragraphe c) de «société» requiert le contrôle, si elle n'exerce pas directement les activités, mais par l'intermédiaire d'une autre compagnie qui, elle, les exerce et dont elle n'est qu'actionnaire?

**L'honorable M. Ouellet:** Écoutez, les règles du commerce, sénateurs, sont des règles établies et toutes sujettes à interprétation. Quand on parle de contrôle, on parle de contrôle, et je pense que la définition de contrôle, que le mot contrôle est aussi défini dans le paragraphe 2, au niveau de l'interprétation.

**Le sénateur Tremblay:** C'est le paragraphe 2 de quel article?

**L'honorable M. Ouellet:** Les définitions de l'article 2, dans la version française vous avez:

2.(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«contrôle» S'entend:

Alors, là, vous avez défini qu'est-ce que le contrôle.

**Le sénateur Tremblay:** Bien oui; mais, qu'est-ce que cela donne cette définition-là

**L'honorable M. Ouellet:** Elle est là, vous pouvez la lire aussi bien que moi! C'est la nouvelle définition du contrôle et s'il y a des opinions différentes, bien, il en reviendra; aux tribunaux de à statuer ou à la pratique courante du commerce. Ce n'est pas la première fois, sénateur, que le mot contrôle fait l'objet de considérations dans le monde des affaires. Tous les hommes d'affaires à tous les jours, font des investissements pour acquérir le contrôle d'une compagnie; cela varie selon les circonstances, la grosseur de la compagnie, les gens qui font partie de la compagnie, les gens qu'ils nomment au bureau de direction. Je ne suis pas pour vous donner un cours d'économie. Je pense bien que vous êtes capable de savoir autour de quoi cela tourne.

**Le sénateur Tremblay:** Nous ne parlons pas de l'économie, nous parlons de la lecture du texte, seulement.

Je comprends, qu'il y a quelque chose de paradoxal, tout au moins dans la formulation. Dans la définition de «société», à laquelle s'applique la loi, l'on dit que s'il ne s'agit pas d'une «société» qui exerce elle-même des activités définies, une per-

*[Traduction]*

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes.

**Senator Tremblay:** If it has no control, the business does not come under the Act?

**Hon. Mr. Ouellet:** That is right.

**Senator Tremblay:** Fine. My question is then as follows: if they are covered by the definition of a business which has control, firstly, what definition do you give to the term "control" and secondly, what is the relationship between a 10 per cent interest and control?

**Hon. Mr. Ouellet:** Let me explain. The point to remember here is that we are saying that a province must not buy shares in a corporation in excess of 10 per cent.

**Senator Tremblay:** As defined?

**Hon. Mr. Ouellet:** Yes.

**Senator Tremblay:** The definition of "corporation" given in paragraph (c) mentions control by a body corporate so that it applies to a corporation not directly engaged in an undertaking, when its involvement is through another body corporate of which it is only a shareholder.

**Hon. Mr. Ouellet:** Let me reiterate, Senators, that the rules of trade are well established rules and that they are all subject to interpretation. When we say control, we mean control and I think that the definition of this word and its interpretation are dealt with in sub-clause (2).

**Senator Tremblay:** Sub-clause (2) of what clause?

**Hon. Mr. Ouellet:** In sub-clause (2) of the English version you have the following definitions:

2.(1) In this Act,

"control" in respect of a body corporate, means

That is where the word control is defined.

**Senator Tremblay:** Of course, but how useful is this definition?

**Hon. Mr. Ouellet:** It is there, you can read as well as I can! That is the new definition of control and if opinions differ, the decision will have to be taken by the courts or in accordance with general trade practices. It is not the first time, Senator, that the word control has been examined by the business world. All the businessmen make investments every day to acquire control of a company; that varies according to circumstances, the size of the company, the people who are in it, and the people that they appoint to the board of directors. I am not about to give you a course in economics. I think that you are quite capable of understanding what it boils down to.

**Senator Tremblay:** We are not speaking of economics, we are speaking only of the drafting of the law.

I understand that there is something paradoxical at least in the way it is drafted. In the definition of "corporation" to which the Act applies, it says that a "corporation" not directly engaged in the undertakings defined is covered if it controls



**[Text]**

sonne morale qui a le contrôle d'une entreprise qui exerce de telles activités, y est couverte. Cela suppose une définition de contrôle; la façon de contrôle qui est définie dans l'article 2.(1)A ne répond pas à ma question puisque la définition qui est donnée là, en fin de compte, parle uniquement de contrôle direct ou de contrôle indirect. Elle ne définit pas ce que cela signifie en termes d'un niveau de participation. Monsieur le Ministre, je vous pose la question par rapport aux intentions de votre projet. Si la Caisse de dépôt achète 12 p. 100 de CP Entreprises, qui n'est pas une entreprise qui exerce les activités, d'autres succursales ou subsidiaires de CP Entreprises qui est un en «holding», exerce les activités en question. Si la Caisse de dépôt a 12 p. 100 de CP Entreprises, CP Entreprises ne tombe pas sous la définition des sociétés couvertes par la définition puisqu'elle n'en a pas le contrôle. A moins que vous nous disiez: Non, à 12 p. 100 dans le cas d'entreprises comme CP, elle a le contrôle. Si elle n'a pas le contrôle, la règle du 10 p. 100 ne s'applique plus.

**L'honorable M. Ouellet:** Vous dites: Elle n'a pas le contrôle ou elle a le contrôle. Je ne connais pas la situation de CP Entreprises par rapport à CP Rail ou à CP Air. Il m'apparaît évident que CP Entreprises a certainement un contrôle sur CP Air.

**Le sénateur Tremblay:** Sur CP Air. Là, c'est CP Entreprises qui est en cause, dans mon problème.

**L'honorable M. Ouellet:** Ce n'est pas CP Entreprises qui est en cause dans votre problème. La loi est très claire car elle énonce qu'un gouvernement provincial ou une création d'un gouvernement provincial ne peut pas acheter plus que 10 p. 100 d'une compagnie qui œuvre dans le domaine du transport, de passagers, de marchandises, par eau ou par air, etc. Ou, qui contrôle une personne morale qui, justement, est une compagnie dans le domaine du transport de passagers, etc. Alors, vous avez votre réponse.

**Le sénateur Tremblay:** J'aurais d'autres questions, madame le président, mais l'heure est tardive. Je note et je relirai dans le compte rendu, les réponses que le ministre m'a données à cet égard. J'attire son attention sur une ambiguïté, à mon sens. Si j'ai tort, je me rallierai volontiers à cette clarification déjà apportée ou qui le sera ultérieurement.

**The Chairman:** Once more the honourable senator has indicated that he wishes to question the minister. Senator Godfrey, you will note that it is now five minutes after six.

**Senator Godfrey:** My first question to the minister deals with the date when this bill comes into effect. Perhaps the reason this is a Senate bill is that you feel we can handle it more expeditiously, since the House of Commons is bottled up. Is there, in fact, any deadline or any urgency? This has some bearing on the meeting we will have after you leave. The telegram refers to November 23, 24 and 25 as dates of meetings. If we have to wait another week or two in order to hear representations, will that make any difference?

**Hon. Mr. Ouellet:** In fact, legally the grandfathering clause applies one second after midnight on November 3, 1982. It is

**[Traduction]**

any body corporate engaged in such undertakings. That entails a definition of the term control but the definition given for control in paragraph 2.(1)(a) does not answer my question since it only deals with direct or indirect control. There is no definition of what that means in terms of the level of interest. Mr. Minister, I ask you this question to know what your project's intent might be. If the Caisse de dépôt buys 12 per cent of CP Enterprises, which is not business engaged in the undertakings, other branches or subsidiaries of CP Enterprises, which is a holding corporation, are engaged in the undertakings concerned. If the Caisse de dépôt owns 12 per cent of CP Enterprises, CP Enterprises does not come under the definition of corporations in because it does not have control. Unless you tell us: No, if businesses like CP own 12 per cent, they have control. If they do not have control, the 10 per cent rule no longer applies.

**Hon. Mr. Ouellet:** You say: It has control or it does not. I do not know what the situation is between CP Enterprises and CP Rail or CP Air. It seems obvious to me that CP Enterprises certainly has control over CP Air.

**Senator Tremblay:** Over CP Air. My example deals with CP Enterprises.

**Hon. Mr. Ouellet:** Your example does not involve CP Enterprises. The Act is very clear because it states that a provincial government, or a corporation created by a provincial government, cannot purchase more than 10 per cent of the shares of a corporation involved in the transportation of goods or passengers by air, water, etc, or which controls a corporate body which, in fact, is a corporation involved in the transportation of passengers, etc. That is the answer to your question.

**Senator Tremblay:** Madam Chairman, I would have other questions to ask but it is getting late. I am taking notes and I will reread the transcript and the answers that the minister has given me in this respect. I have called his attention to what I consider an ambiguity. If I am wrong, I will gladly accept the clarification which has been given or which might be given at a later time.

**La présidente:** Honorables sénateurs, il reste le sénateur Godfrey, qui a quelques questions à poser au ministre et que je prie de noter qu'il est 18:05 heures.

**Le sénateur Godfrey:** Ma première question porte sur la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi, qui prend la forme d'un bill du Sénat peut-être parce que l'on estime pouvoir l'expédier plus promptement, vu que la Chambre des communes est débordée. Existe-t-il, effectivement, une date limite ou quelque urgence que ce soit? Cet aspect influencera la réunion que nous aurons après votre départ. Le télégramme fixe comme date de réunions les 23, 24 et 25 novembre. S'il nous faut attendre encore une semaine ou deux pour recueillir les témoignages, quelle différence cela fera-t-il?

**L'honorable M. Ouellet:** De fait, la disposition des droits acquis entre légalement en vigueur une seconde après minuit,



**[Text]**

not a question of tomorrow or the day after, but we would like to proceed. More particularly, we would like to know the views and have the advice of the Senate so that when we do start the new session in the early weeks of 1983 we can introduce the bill in the House of Commons. It would be helpful if we had the views of the Senate by that time.

**Senator Flynn:** Did you say the new session would start in January? This could be very useful information.

**Hon. Mr. Ouellet:** At any rate, I am assuming that the House of Commons house leaders are aiming to complete what is on their plate before Christmas and that we will be able to start a new session in the new year.

**Senator Godfrey:** There was an announcement that the House of Commons was in favour of the recommendations of the committee which is considering the sitting times of the House of Commons. If we are to stick to our usual sittings, we do not know what the Conservatives will say.

As a supplementary to Senator Buckwold's question, I am not sure why the Aeronautics Act came into force. Was this to ensure that other provincial governments could not buy up airlines, or was it so that they could not control Provincial Western Airlines?

**Hon. Mr. Ouellet:** It was to prevent a repetition of what took place.

**Senator Godfrey:** So that they could not control Provincial Western Airlines. Unless there is some act like that, the provinces could control one of those enterprises, and you could do nothing about it; is that the case?

**Hon. Mr. Ouellet:** Section 15.1 of the Aeronautics Act states:

(1) From April 4, 1977, an air carrier, operating interprovincially or internationally, shall refuse to allow a transfer of a share of the capital stock of the air carrier to Her Majesty in right of a province, any agent thereof or any corporation controlled directly or indirectly by Her Majesty in right of a province or such an agent to be made in a register of transfers of shares of the capital stock of the air carrier unless the Governor in Council has approved such transfer.

(2) For the purposes of this section, "control" shall be as determined pursuant to the *Canada Business Corporations Act*."

We are being more precise in this legislation. We are establishing the 10 per cent ownership rule. Here no percentage was given, and the question of control was subject to the Canada Business Corporations Act and the decisions of the Governor in Council. In this act we stipulate.

**[Traduction]**

le 3 novembre 1982. Il ne s'agit pas de demain ou d'après demain mais nous aimerions poursuivre. Nous aimerions, plus particulièrement, connaître les opinions et recueillir les conseils du Sénat de sorte que, lorsque nous amorcerons la nouvelle session au cours des premières semaines de 1983, nous soyons en mesure de présenter le projet de loi à la Chambre des communes. Il nous serait très utile de connaître l'opinion du Sénat d'ici cette date.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous dit que la nouvelle session s'ouvrirait en janvier? Ce renseignement pourrait nous être très précieux.

**L'honorable M. Ouellet:** A tout événement, je suppose que les leaders des partis à la Chambre des communes s'efforceront de terminer avant Noël les travaux qu'ils ont entrepris et que nous pourrions ouvrir une nouvelle session avec le Nouvel An.

**Le sénateur Godfrey:** On m'a annoncé que la Chambre des communes voyait d'un bon œil la recommandation du Comité qui étudie les calendriers de la Chambre des communes. Si nous nous en tenons à nos sessions habituelles, nous ignorons ce qu'en diront les conservateurs.

Pour donner suite à la question du sénateur Buckwold, je ne sais pas pourquoi la Loi sur l'aéronautique est entrée en vigueur. Voulait-on s'assurer que d'autres gouvernements provinciaux ne fassent pas l'acquisition de sociétés aériennes, ou si c'était plutôt pour empêcher que l'on ne contrôle les lignes aériennes provinciales de l'Ouest?

**L'honorable M. Ouellet:** C'était pour prévenir une répétition de ce qui s'est déjà produit.

**Le sénateur Godfrey:** Pour qu'ils ne puissent pas contrôler les lignes aériennes provinciales de l'Ouest. Sans une mesure législative de ce genre, les provinces pourraient contrôler l'une de ces entreprises et vous n'y pourriez rien; n'est-il pas vrai?

**L'honorable M. Ouellet:** L'article 15.1 de la Loi sur l'aéronautique porte:

(1) A partir du 4 avril 1977, il est interdit à tout transporteur aérien exploitant un service interprovincial ou international de permettre, sans l'approbation préalable du gouverneur en conseil, l'immatriculation dans son registre de transferts d'un transfert d'actions de son capital-actions à Sa Majesté du chef d'une province, à l'un de ses mandataires de ce chef, ou à une corporation contrôlée directement ou indirectement par Sa Majesté du chef d'une province ou par un des ses mandataires de ce chef.

(2) Aux fins du présent article, le «contrôle» se détermine conformément à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.»

Nous nous sommes montrés plus précis dans la présente mesure législative. Nous établissons une règle d'appartenance de 10 p. 100. Ici on ne donnait aucun pourcentage et la question de contrôle était laissée à l'interprétation de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et aux décisions du gouverneur en conseil. Dans la présente mesure législative, nous stipulons.

[Text]

**Senator Godfrey:** I simply want to clear up one point that somebody was trying to make, saying, in effect, "Why do you have to stop the transfer of shares when they come under federal regulations but not if they are owned entirely by a province?" In the latter case, there is nothing you can do about it.

**Hon. Mr. Ouellet:** That is correct.

**Le sénateur Asselin:** Madame le Président, j'ai une question pour le ministre. Monsieur le Ministre, vous avez déjà exempté Québécois de l'application de la loi. Est-ce que c'est votre intention d'apporter d'autres exemptions pour des compagnies ou gouvernements, dans certains secteurs?

**L'honorable M. Ouellet:** Pas à ce moment-ci. Il est à prévoir qu'il y a certaines compagnies de transport de camionnage, par exemple...

**Le sénateur Asselin:** Lesquelles, Maislin par exemple?

**L'honorable M. Ouellet:** Non, je n'en ai pas en particulier. Je sais que certaines compagnies font du transport interprovincial dans certaines parties du Canada, dans les maritimes et l'Ouest canadien, par exemple, où il y aurait certainement des demandes. Il est évident que ces compagnies de camionnage qui n'ont pas une portée internationale, une portée nationale, seront exemptées. Elles seront probablement exemptées en bloc.

**Le sénateur Asselin:** Il n'est pas question d'exempter la Caisse de dépôt.

**L'honorable M. Ouellet:** Bien, la Caisse de dépôt, ça n'est pas une compagnie, ça.

**Le sénateur Asselin:** En face du gouvernement!

**La présidente:** Sénateur Deschatelets.

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur le ministre, il a été question tout à l'heure que la Chambre de Commerce qui condamne le projet de loi S-31. J'ai un article qui a paru dans *La Presse* de samedi dernier disant que l'on vous demandait de retirer la loi S-31, qu'elle pouvait avoir des conséquences défavorables sur l'économie nationale. Ma question est celle-ci: Avez-vous reçu une communication écrite, sous forme de lettre ou de mémoire de la Chambre de commerce?

**L'honorable M. Ouellet:** Non, mais j'ai demandé des explications à ce sujet. Je dois parler avec le président de la Chambre de commerce pour savoir si cette déclaration a été faite par lui ou en son nom, s'il y a eu une réunion de l'exécutif de la Chambre de commerce pour faire une telle déclaration.

Je dois dire que cela m'est venu comme une surprise et j'essaie d'en savoir plus long.

**Le sénateur Deschatelets:** L'article dit bien que la Chambre de commerce du district de Montréal a demandé, hier, à Ottawa de retirer la loi S-31. Est-ce que vous vous êtes informé si ce mémoire ou cette communication ne serait pas aboutie au ministère des Transports, par exemple?

**L'honorable M. Ouellet:** J'ai essayé aujourd'hui et hier. En fait, cela fait deux jours que j'essaie de parler au président de la Chambre de commerce pour avoir les explications. Je n'ai

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je ne veux que préciser une question que quelqu'un essayait de poser, à savoir: «Pourquoi essayer d'arrêter le transfert des actions lorsqu'elles sont assujetties aux règles du gouvernement fédéral, mais non si elles sont entièrement la propriété d'une province?» Dans ce dernier cas, vous ne pouvez rien y faire?

**L'honorable M. Ouellet:** C'est exact.

**Senator Asselin:** Madam Chairman, I have only one question for the Minister. Mr. Minister, you have already exempted Québécois from the application of the Act. Is it your intention to grant other exemptions to companies or governments in certain sectors?

**Hon. Mr. Ouellet:** Not at the present time. We can expect that certain trucking companies, for example...

**Senator Asselin:** Which ones? Maislin for example?

**Hon. Mr. Ouellet:** No, I am thinking of none in particular. I know that certain companies that are involved in interprovincial transportation in certain regions of Canada, in the Maritimes and in the Canadian West, for example, might submit applications. It is obvious that these trucking companies which do not have international or national operations, will be exempted. They will probably be exempted as a whole.

**Senator Asselin:** There is no question of exempting the Caisse de dépôt.

**Hon. Mr. Ouellet:** Well, the Caisse de dépôt is not a corporation.

**Senator Asselin:** In the government's mind!

**The Chairman:** Senator Deschatelets.

**Senator Deschatelets:** Mr. Minister, someone mentioned a little while back that the Chamber of Commerce has condemned Bill S-31. I have here a short article published in last Saturday's edition of *La Presse* which says that you were asked to withdraw Bill S-31 which might have a very negative impact on the national economy. My question is this: Have you received a written request, in the form of a letter or of a brief, from the Chamber of Commerce?

**Hon. Mr. Ouellet:** No, but I have requested an explanation on this subject. I must speak with the President of the Chamber of Commerce to know if this statement was made by him or in his name, and if there was a meeting of the Board of Directors of the Chamber of Commerce before such a statement was released.

I must say that this came as a surprise to me and I am trying to get additional information.

**Senator Deschatelets:** The article says that yesterday, the Chamber of Commerce of the District of Montreal requested Ottawa to withdraw Bill S-31. Do you know if by any chance this brief or communication was sent to the Department of Transport, for example?

**Hon. Mr. Ouellet:** I tried to find out yesterday and today. In fact, for the past two days I have tried to speak with the President of the Chamber of Commerce to obtain some expla-



*[Text]*

pas pu avoir d'explications, je n'ai pas pu lui parler encore. Je n'ai pas reçu cette demande. Il me semble que c'est une déclaration verbale faite par quelqu'un au nom de la Chambre de commerce. Est-ce qu'elle a été étudiée par l'exécutif de la Chambre de commerce, je ne suis pas au courant.

**Le sénateur Deschatelets:** Ma question a trait à la déclaration de M. Pierre Lortie, le président de la Bourse de Montréal. Est-ce que vous avez reçu un mémoire ou une lettre de lui?

**L'honorable M. Ouellet:** Non. J'ai parlé au téléphone avec M. Lortie qui m'a expliqué qu'il voyait certaines difficultés dans cette loi, qu'il n'aimait pas que cette loi soit présentée au Sénat. Je lui ai expliqué le pourquoi et il a compris pourquoi nous venions au Sénat.

Il se demandait pourquoi il n'avait pas eu de consultation avec les provinces. Je lui ai donné les explications que je vous ai données ici, ce qui a semblé le satisfaire.

Il prétend—et c'est sa déclaration—que le gouvernement n'avait pas besoin de présenter cette loi-là pour contrer certaines activités de la Caisse de dépôt qui se permet de faire des achats sur la Bourse sans déclarer ses intentions.

Or, j'ai cru comprendre de lui, que son intervention c'était qu'il aurait été préférable d'avoir une loi spécifique s'occupant du domaine des valeurs mobilières et de réglementer correctement dans le domaine des valeurs mobilières, les activités de la Caisse de dépôt de n'importe quelle autre institution financière et gouvernementale. Je lui ai expliqué qu'il apportait une attention beaucoup trop restrictive à la portée de notre projet de loi et que c'était de portée nationale, que cela ne s'adressait pas à la Caisse de dépôt en particulier, que cela s'adressait à toutes les provinces.

Dans ce contexte-là, évidemment, il retient son opinion mais il serait mieux, peut-être, d'avoir une loi des valeurs mobilières plus précise. Là, est-ce que l'on va légiférer dans le domaine des valeurs mobilières?

Comme vous le savez, il y eu des études faites dans le passé à ce sujet où l'on recommandait au gouvernement canadien de légiférer dans le domaine des valeurs mobilières. Les provinces se sont objectées à cela. Lors de la dernière réunion des ministres du domaine de la consommation et des corporations à la conférence fédérale-provinciale, mes collègues provinciaux m'ont demandé de ne pas légiférer dans ce domaine. Je leur ai dit que pour le moment, le gouvernement canadien n'avait pas l'intention de prendre d'initiatives.

Si on ne légifère pas pour établir les règles du jeu par une loi fédérale des valeurs mobilières, il devient donc assez important d'avoir quand même un projet de loi pour protéger le domaine de notre juridiction. M. Lortie a compris les raisons du projet de loi. Je pense que si je ne l'ai pas converti à 100 p. 100, son opposition est bien différente de ce qu'elle a semblé paraître lors de sa déclaration à la presse.

**Le sénateur Asselin:** On va lui demander de venir nous expliquer cela.

*[Traduction]*

nation. I have not yet managed to get these explanations because I have not been able to speak with him. I have not received the request you speak of. It would seem that this is a verbal statement made by someone in the name of the Chamber of Commerce. I do not know whether it was studied by the Board of Directors of the Chamber of Commerce.

**Senator Deschatelets:** My question concerns the statement made by Mr. Pierre Lortie, President of the Montreal Stock Exchange. Have you received a brief or a letter from him?

**Hon. Mr. Ouellet:** No. I have spoken over the phone with Mr. Lortie who explained to me that he anticipated certain difficulties with this Act and that he did not approve of this Act being presented in the Senate. I explained the reasons for this and he understood why the bill was tabled in the Senate.

He wondered why there had been no consultation with the provinces. I gave him the explanation that I gave you here and he seemed to be satisfied.

He contends—and that was his statement—that the government did not need to present this legislation to stop certain activities of the Caisse de dépôt which takes the liberty of making purchases on the stock exchange without stating its intentions.

If I understand him well, he believes that it would have been preferable to present a specific piece of legislation dealing with the field of securities and to make appropriate regulations applicable to this field, to the activities of the Caisse de dépôt, to the operations of any other financial institution and to the government. I explained to him that he was giving a much too restrictive interpretation to the scope of our Bill which was meant to have a national scope and that the Bill does not apply specifically to the Caisse de dépôt but to all the provinces.

In that context, obviously, he did not change his opinion but it would perhaps be preferable to have specific legislation dealing with securities. But shall we legislate in the field of securities?

As you know, studies made in the past on this subject recommended that the Canadian government legislate in the field of securities. The provinces objected to that. At the last federal-provincial conference of ministers responsible for Consumer and Corporate Affairs, my provincial colleagues asked me not to legislate in this field. I told them that the Canadian government had no intention of taking such an initiative for the time being.

But if the federal government does not legislate to establish the rules of the game in the field of securities, it becomes quite important to have a Bill which will protect our field of jurisdiction. Mr. Lortie well understood the reasons for the Bill. I think that if I did not succeed in convincing him entirely, the nature of his opposition has changed since he made his statement to the press.

**Senator Asselin:** We will ask him to come and explain his position to us.



## [Text]

**Senator Deschatelets:** My last question is addressed to you, Madam Chairman. Could we consider, at some stage, calling as witnesses the president of the Stock Exchange, Mr. Lortie, as well as the head of the Chamber of Commerce of the District of Montreal, who have declared their opposition to this bill?

**The Chairman:** Senator Deschatelets, perhaps you were not here at the opening of the hearing. Once this part of the hearing is concluded, we shall continue *in camera* for a few minutes to discuss matters such as that.

**Senator Deschatelets:** I was present at the beginning, but I thought that it was better to put my question on the record now.

**The Chairman:** We did discuss that. Thank you.

**Senator Asselin:** On a point of order, Madam Chairman, this is a very important matter and I think we would like to have the assurance that, if we need the presence of the minister again, he will be at our disposal.

**The Chairman:** I am sure we have that assurance.

**Hon. Mr. Ouellet:** Avec plaisir.

**Senator Flynn:** I am not through with him yet.

**Senator Godfrey:** He won't be able to sleep tonight.

**The Chairman:** Senator Rizzuto has a short intervention.

**Le sénateur Rizzuto:** Monsieur le ministre, vous avez dit que M. Lortie semblait préoccupé de savoir pourquoi le projet de loi avait été présenté au Sénat au lieu de la Chambre des communes. J'aimerais savoir quelles étaient ses préoccupations. Que pouvait-il voir comme différence entre le fait de présenter le projet de loi au Sénat au lieu de la Chambre des communes. Quelles étaient ses préoccupations et quelle était la différence qui pouvait exister pour M. Lortie?

**L'honorable M. Ouellet:** J'ai le texte ici, il faut avant tout protéger l'intérêt public. C'est un texte de *l'actualité économique*, par Pierre Lortie.

Le gouvernement fédéral a présenté récemment le projet de loi S-31 visant à limiter la propriété des actions des sociétés de transport. La manœuvre est assez curieuse. D'abord, le projet de loi est présenté directement au Sénat canadien et non à la Chambre des communes.

Alors, je dis qu'il n'est pas curieux que ce soit présenté au Sénat. Le Sénat est une des deux Chambres du Parlement canadien. Ce n'est pas la première fois qu'un projet de loi est présenté au Sénat avant d'être présenté à la Chambre des communes. Je souligne qu'il y a eu d'autres précédents. On l'a déjà fait plusieurs fois. Deuxièmement, à titre de curiosité, ce n'est pas une manœuvre. C'est M. Lortie qui est le président de la Bourse. Il doit très bien savoir que certaines mesures qui sont de nature à perturber la Bourse sont mieux d'être présentées après la fermeture de la Bourse. Il a finalement admis avec moi qu'il était sage de la faire après la fermeture de la Bourse et de la faire au Sénat.

**Le sénateur Rizzuto:** J'ai une deuxième question. On a parlé de Paul Desmarais. On l'a associé à la Caisse de dépôt. Est-ce que Paul Desmarais a démontré des intérêts à vouloir se

## [Traduction]

**Le sénateur Deschatelets:** Ma dernière question, c'est à vous que je la pose, madame le président. Pourrions-nous inviter comme témoin le président de la Bourse, M. Lortie, et celui de la Chambre de commerce du district de Montréal, qui ont déclaré qu'ils s'opposaient à ce projet de loi?

**La présidente:** Sénateur Deschatelets, vous n'étiez peut-être pas présent au début de la séance. Lorsque nous aurons fini d'entendre les dépositions, nous poursuivrons à huis clos durant quelques minutes pour discuter des questions de ce genre.

**Le sénateur Deschatelets:** J'étais présent au début mais j'ai cru bon de poser maintenant ma question pour qu'elle soit consignée au compte rendu.

**La présidente:** Oui, nous en avons parlé, merci.

**Le sénateur Asselin:** J'en appelle au règlement, madame le président, car c'est une discussion très importante et nous aimerions je crois être assurés de la présence du ministre, si elle s'avérait nécessaire à nouveau.

**La présidente:** Je suis certaine que nous pouvons y compter.

**L'honorable M. Ouellet:** Avec plaisir.

**Le sénateur Flynn:** J'ai encore un mot à lui dire.

**Le sénateur Godfrey:** Il ne pourra pas dormir ce soir.

**La présidente:** Le sénateur Rizzuto a quelques mots à dire.

**Senator Rizzuto:** Mr. Minister, you said that Mr. Lortie seemed concerned to know why the Bill had been presented in the Senate instead of in the House of Commons. I would like to know what his concerns were exactly. What difference did he see between tabling a Bill in the Senate and tabling it in the House? What worried him and what difference did he see?

**Hon. Mr. Ouellet:** I have the text here, the public interest must be protected above everything else. This comes from *Actualité économique* and it's by Pierre Lortie:

The federal government recently tabled Bill S-31, aimed at limiting the ownership of shares in transportation companies. It is a curious manoeuvre. First of all, the Bill has gone first to the Senate and not to the House of Commons.

I don't find it at all curious that the Bill was tabled in the Senate. The Senate is one of the two chambers of the Parliament of Canada. It is not the first time a Bill has been presented in the Senate before going to the House of Commons. I want to stress that there are precedents. This has been done a number of times in the past. Second, this is not a manoeuvre. Mr. Lortie is president of the Montreal Stock Exchange. He must know perfectly well that certain actions that might unsettle the Exchange are better done after the markets close. In the end he admitted to me that it had been a wise move to do it after the Stock Exchange had closed for the day, and to table it in the Senate.

**Senator Rizzuto:** I have a second question. The name of Paul Desmarais has been mentioned. He has been associated with the Caisse de dépôt. Has Paul Desmarais indicated a

[Text]

mettre au-dessus de la loi, à l'effet qu'il pourrait acheter ou non, ou est-ce le ministre Parizeau qui a parlé de lui à cet effet?

**L'honorable M. Ouellet:** J'ai ici un article de journal qui dit que le projet de loi S-31 est un coup de Jarnac à Power Corporation. C'est une déclaration de M. Parizeau qui prétend que si un autre actionnaire acquiert plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote, M. Desmarais pourrait acheter plus de 15 p. 100 des actions de CP. Alors en vertu d'une entente signée le 13 décembre dernier avec la haute direction du CP, M. Desmarais ne peut acheter plus de 15 p. 100 des actions, sauf si un autre actionnaire ne détient plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote.

J'ai vérifié ce qui s'est dit à l'époque et ce qui est connu publiquement. L'interprétation que donne M. Parizeau est erronée.

**Le sénateur Rizzuto:** M. Desmarais n'a fait aucune intervention.

**L'honorable M. Ouellet:** Non, il n'a pas dit qu'il avait besoin de la Caisse de dépôt pour acheter plus d'actions. Ce qui existe et ce qui est public, c'est que si quelqu'un veut acheter des actions importantes et devenir un concurrent de Power Corporation, cette dernière à ce moment-là aura l'appui de la direction du CP pour se prémunir contre un autre compétiteur qui voudrait prendre le contrôle de Power Corporation. En d'autres mots, l'entente entre Power Corporation et le CP est à l'avantage de Power Corporation. Il me semble, à la face des informations que l'on possède, que Power Corporation n'a pas besoin de la Caisse de dépôt; la compagnie a déjà l'appui des dirigeants du CP. Ceci m'amène à dire—et là j'entends encore le sénateur Asselin...

**Le sénateur Asselin:** Je ne parlais pas à votre sujet, monsieur le ministre; quand je le ferai, je vous le dirai.

**L'honorable M. Ouellet:** Ce que je trouve un peu curieux de la part de M. Parizeau, et il faut avoir un peu de toupet pour le dire, c'est de raconter à la province de Québec que la Caisse de dépôt est là pour aider un Canadien français à obtenir des avoirs supplémentaires d'une compagnie importante canadienne. Il prétend que c'est la Caisse de dépôt qui peut aider un Canadien français, par exemple M. Desmarais, contre l'establishment anglais. Est-ce vrai ou non, je ne le sais pas. C'est de la spéculation. Nous ne savons pas ce qui peut se produire dans ce domaine. Cependant, il y a eu un fait précis où un Canadien français, M. Robert Campeau, a essayé de prendre la contrôle d'une compagnie importante, Royal Trust. Qu'est-ce que la Caisse de dépôt a fait à ce moment là? D'après M. Parizeau, il est prêt à aider M. Desmarais pour remplacer l'establishment anglais. C'est ce que M. Parizeau a dit. On peut le juger sur ce qu'il fait dans ce cas là.

Alors, la Caisse de dépôt a partagé ses actions. Elle n'a pas favorisé ni aidé Robert Campeau à prendre le Contrôle de Royal Trust. La Caisse de dépôt n'a pas aidé le Canadien français à ce moment-là. Elle a partagé ses actions et les a données 50-50. Je pense même qu'elle en a donné un peu plus à ceux qui voulaient empêcher M. Campeau de prendre le contrôle. Ça, c'est une réalité. C'est une chose qui s'est pro-

[Traduction]

willingness to put himself above the law as far as being able to buy or not is concerned, or was it Finance Minister Parizeau who spoke of him in that way?

**Hon. Mr. Ouellet:** I have here a newspaper article that says that Bill S-31 is a stab in the back for Power Corporation. It is a statement by Mr. Parizeau, who claims that if another shareholder acquired more than 10 per cent of the shares, with voting rights, Mr. Desmarais could buy more than 15 per cent of CP shares. Now under an agreement signed last December 13 with the board of CP, Mr. Desmarais does not have the right to buy more than 15 per cent of the shares, unless another shareholder does not have more than 10 per cent with voting rights.

I checked into what was said at the time and what was made known publicly, and Mr. Parizeau's interpretation is mistaken.

**Senator Rizzuto:** Mr. Desmarais didn't say anything himself.

**Hon. Mr. Ouellet:** No, he didn't say he needed the *Caisse de dépôt* to buy more shares. As matters stand, and this is public knowledge, if someone wanted to buy a large block of shares and compete with Power Corporation, the Corporation would have the support of the board of CP to protect itself against another competitor who might want to take control from Power Corporation. In other words, the agreement between Power Corporation and CP is to the advantage of Power Corporation. In the light of what we know, it would seem to me that Power Corporation doesn't need the *Caisse de dépôt*, since they already have the support of the board of CP. This brings me to—but I hear Senator Asselin...

**Senator Asselin:** I wasn't talking to you, Mr. Minister, when I do I'll let you know.

**Hon. Mr. Ouellet:** The thing I find a little curious coming from Mr. Parizeau, and he must have gall to come out with something like this, is that he told the people of Quebec that the Caisse de dépôt was there to help a French Canadian obtain additional property in a major Canadian company. He claims it's the Caisse de dépôt that can help a French Canadian, Mr. Desmarais, for example, against the English establishment. Is this true, I don't know. It's speculation. We don't know what might happen in this area. However, we do know what happened when another French Canadian, Mr. Robert Campeau, tried to take control of another major company, Royal Trust. What did the Caisse de dépôt do then? According to Mr. Parizeau, he's prepared to help Mr. Desmarais to replace the English establishment. That's what Mr. Parizeau said. We can judge him on what he did in this case we're familiar with.

The Caisse de dépôt divided its shares. It did not encourage or help Robert Campeau to take control of Royal Trust. It didn't help a French Canadian then. It divided its shares and distributed them 50-50. I believe it may even have given a little more to the people who wanted to prevent Mr. Campeau from taking control. Now these are facts. This is what hap-

*[Text]*

duite. Alors que M. Parizeau ne vienne pas nous conter des histoires.

**Le sénateur Flynn:** Le problème n'est pas avec M. Parizeau.

**Senator Buckwold:** Madam Chairman, I suggest we follow your suggestion, in view of the fact that it is after 6 o'clock, because some of us have to leave.

**The Chairman:** Honourable senators, the minister has been very patient and co-operative with us. It has been a long meeting, and I know that he will return if we wish him to.

Mr. Minister, I should like to thank you very much indeed.

**Hon. Mr. Ouellet:** Thank you, Madam Chairman.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

pened. So let's not have Mr. Parizeau come and spin us a lot of tall tales.

**Senator Flynn:** The problem isn't with Mr. Parizeau . . .

**Le sénateur Buckwold:** Madame la présidente, nous devrions je crois suivre votre suggestion, vu qu'il est plus de 18 heures et que certains d'entre nous doivent partir.

**La présidente:** Honorables sénateurs, je crois que notre ministre a été très patient et qu'il ne nous a pas ménagé sa collaboration. La séance a été longue et je sais qu'il ne refusera pas de revenir, si nous le lui demandons.

Monsieur le ministre, je vous remercie beaucoup.

**L'honorable M. Ouellet:** Merci, madame la présidente.

La séance est levée.





















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable André Ouellet, Minister of Consumer and  
Corporate Affairs.

L'honorable André Ouellet, ministre de la Consommation et  
des Corporations.

#### WITNESSES—TÉMOINS

Mr. George Post, Deputy Minister;  
Mr. Lawson Hunter, Assistant Deputy Minister, Bureau of  
Competition Policy, and Director of Investigation and  
Research.

M. George Post, sous-ministre;  
M. Lawson Hunter, sous-ministre adjoint, Bureau de la  
politique de concurrence et directeur des enquêtes et  
recherches.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, November 23, 1982

Le mardi 23 novembre 1982

Issue No. 29

Fascicule n° 29

### Second proceedings on:

The subject-matter of Bill S-31, "An Act to  
limit shareholding in certain  
corporations"

---

### Deuxième fascicule concernant:

La teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la  
limitation de la propriété des actions  
de certaines sociétés»

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Giguère	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Giguère	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Monday, 8th November, 1982:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-31, intituled: "An Act to limit shareholding in certain corporations", be read the second time.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 8 novembre 1982:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 23, 1982  
(50)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:05 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Flynn, Frith, Giguère, Godfrey, Hicks, Langlois, Lapointe, Lewis, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Stanbury and Tremblay. (16)

*Also Present:* The Honourable Senator Petten. (1)

*In attendance:* Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee considered the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations"

*Ordered,*—That the telexes received from the Provinces of British Columbia and Ontario be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "29-A"*)

*Agreed,*—That the Committee invite the Chairman of the Montreal Stock Exchange, the Chairman of the Quebec Deposit and Investment Fund and the Chairman of Canadian Pacific Limited to appear before the Committee.

*Agreed,*—That the Montreal Chamber of Commerce and the Canadian Chamber of Commerce be invited to appear before the Committee or to send their written comments on the subject-matter of Bill S-31.

*Agreed,*—That the Chairman of the Committee set up hearings on the basis of the replies received.

At 4:43 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 NOVEMBRE 1982  
(50)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16h05, sous la présidence du sénateur Joan Neiman (*Président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Flynn, Frith, Giguère, Godfrey, Hicks, Langlois, Lapointe, Lewis, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Rousseau, Stanbury et Tremblay. (16)

*Aussi présent:* L'honorable sénateur Petten. (1)

*Aussi présent:* M. Philip Rosen, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité étudie la teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.»

*Il est ordonné:* Que les telex reçus des provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario soient imprimés en annexe au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui (*Voir Appendice "29-A"*)

*Il est convenu,*—Que le Comité invite le président de la Bourse de Montréal, le président de la Caisse de dépôt du Québec et le président de Canadien Pacifique Ltée à comparaître devant le Comité.

*Il est convenu,*—Que la Chambre de Commerce de Montréal et la Chambre de Commerce du Canada soient invitées à comparaître devant le Comité ou à lui envoyer leurs observations écrites sur la teneur du projet de loi S-31.

*Il est convenu,*—que le président du Comité tienne des audiences en fonction des réponses reçues.

A 16 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 23, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m. to study the subject matter of Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum and therefore we can proceed. I know that a number of senators are busy with other affairs today. We will discuss the business associated with Bill S-31, following which I intend to give senators a brief sketch of what this committee can expect in the way of other business both in the near future and in the long term. Perhaps at that point we may be able to dispense with the translation service and go into camera.

I should like to advise honourable senators that we have had replies from some of the provinces in connection with the telexes that we sent. Some provinces requested copies of our unrevised transcript and copies went to Alberta, British Columbia, Ontario, Quebec and Saskatchewan. As a result, we have had certain replies. We have been advised that a delegation from Quebec, headed by Mr. Parizeau, will be in Ottawa for Thursday morning. We understand that it will be a rather large group, and so we have managed to get the Railway Committee Room and, of course, we will have translation services. That meeting will commence at 9.30 a.m.

We have also received a response from the Government of Saskatchewan. They have asked that they not be required for this week because of the pressure of time. However, they will be coming on Tuesday, November 30, at 4 p.m. Our meeting on that day will be held in the East Block. Honourable senators will receive notice of those meetings.

We have received telexes from British Columbia and Ontario. Copies have been prepared and will be circulated. The Government of British Columbia felt that it could send only a written submission, which will probably arrive by next Tuesday. The Government of Ontario felt that there was not sufficient time and therefore it will deal with the subject initially on a minister-to-minister basis. That is the gist of the telex from Mr. Wells. If it is the wish of the committee, I would entertain a motion that the replies be incorporated in the minutes of today's meeting, or perhaps it is sufficient that copies be circulated to honourable senators.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, I think it would be better if the information were included in the record, and I so move.

**Senator Frith:** I second the motion.

(For text of telex, see Appendix, page 29A:1.)

**Senator Godfrey:** Madam Chairman, apparently the Government of Ontario said that they did not have enough time. Were they under the impression that they had to do it for next week?

**The Chairman:** Initially they were under the impression that they had to have something by this week. You will recall that

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 novembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi S-31 visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons quorum et pouvons donc procéder. Je sais que plusieurs sénateurs sont occupés à autre chose aujourd'hui. Nous discuterons d'abord des questions que soulève le projet de loi S-31, puis j'ai l'intention de donner aux sénateurs une idée des autres affaires dont le comité pourrait être saisi sous peu et à plus long terme. A ce moment-là, nous pourrions peut-être nous passer de la traduction simultanée et tenir notre réunion à huis clos.

Je tiens à informer les honorables sénateurs que plusieurs provinces ont répondu au télex que nous leur avons envoyé. Certaines demandaient à recevoir la copie de la transcription non revue de nos délibérations et nous en avons envoyé à l'Alberta, à la Colombie-Britannique, à l'Ontario, au Québec et à la Saskatchewan. Ce qui explique que certaines réponses nous soient déjà parvenues. On nous informe par ailleurs qu'une délégation du Québec, dirigée par M. Parizeau, sera à Ottawa jeudi matin. On nous a laissé comprendre qu'il s'agirait d'un groupe assez imposant, alors nous avons réservé la Salle des chemins de fer et nous avons aussi prévu la traduction simultanée. Cette réunion débutera à 9 h 30.

Nous avons aussi reçu une réponse du gouvernement de la Saskatchewan. Il demande de ne pas avoir à comparaître cette semaine, par manque de temps. Il se présentera par contre le jeudi 30 novembre, à 16 heures. La séance se tiendra ce jour-là dans l'Édifice de l'Est. Les honorables sénateurs recevront des avis de convocation pour ces réunions.

La Colombie-Britannique et l'Ontario nous ont envoyé des télex dont copie vous sera distribuée. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé qu'il ne pouvait qu'envoyer un mémoire, qui nous parviendra probablement mardi prochain. L'Ontario, de son côté, estime les délais trop courts et entend donc, dans un premier temps, discuter la question dans des entretiens entre ministres. C'est l'essentiel du télex de M. Wells. Si le comité est d'accord, je recommanderais que ces réponses soient annexées aux délibérations de ce jour, ou suffit-il que les honorables sénateurs en reçoivent copie?

**Le sénateur Flynn:** Madame le président, je crois qu'il serait préférable que ces renseignements soient consignés au compte rendu et j'en fais la proposition.

**Le sénateur Frith:** Je l'appuie.

(Le texte des télex figure à l'appendice, page 29A:1.)

**Le sénateur Godfrey:** Madame le président, vous nous dites que l'Ontario a déclaré ne pas avoir assez de temps. Avait-il l'impression qu'il devait répondre d'ici la semaine prochaine?

**Le président:** L'Ontario a d'abord pensé qu'il fallait répondre cette semaine. Vous vous souviendrez, en effet, que nous



*[Text]*

we said tentatively until November 25. When we received their telex, I telephoned the office of Mr. Wells to advise that we were holding meetings next week and that if he wished to do something, then he could do so. So far he has not replied or given any further indication.

**Senator Frith:** I believe that Senator Godfrey's point is a good one. The telex says:

I believe the best course of action would be for us to air our differences directly with the federal government. In effect they are saying, "We are not abdicating our concern, but we would rather do it directly with the government." That appears at the bottom of their telex.

**Senator Asselin:** Does it mean that there will be no written brief?

**The Chairman:** As far as I know, from Ontario. We have had some indirect indication from Alberta. They received an unrevised copy of our transcript. They might be prepared to submit something, but probably it will be by way of a written brief. Again, they know of our time limitations and we told them that we would also be meeting next week. We have heard nothing further from them.

We shall therefore hear from representatives of the Provinces of Quebec and Saskatchewan. I have spoken to the minister, and he will be happy to return to answer any further questions after we have heard from those representatives. In view of the considerable business that may come before this committee, I have reserved certain times for the committee to sit. Next week we shall sit on Tuesday afternoon at 4 p.m., when we shall hear from representatives of the Government of Saskatchewan. We shall also sit on Wednesday afternoon at 4 o'clock and on Thursday morning at 9 o'clock. I have simply reserved times for our committee to sit. Hopefully we will be dealing with this bill, but there will be other bills before the Senate which may demand our attention. It is important that we get started as soon as possible.

I have also reserved times for Tuesday afternoon and Thursday morning of each succeeding week until we adjourn for the Christmas recess, in order that we might deal with other legislation that may come before us.

If no other representatives wish to appear before the committee, I would hope that we can deal with Bill S-31 in the three days that I have suggested for next week. Senator Deschatelets, who is not here today, mentioned that La Chambre de Commerce de Montréal and La Bourse de Montréal might like to be heard; but I have received no inquiry from either of those organizations. We know that the Canadian Chamber of Commerce has spoken directly or has written a letter to the minister. So far they have not indicated that they wish to appear before this committee.

**Senator Robichaud:** Will that letter be circulated?

**The Chairman:** It was not directed to our committee. We were informed that they had directed their comments to the minister himself. They have indicated that if the bill is referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, then they might wish to appear at that time.

*[Traduction]*

avons parlé provisoirement du 25 novembre. En recevant le télex, je me suis mis en communication avec le cabinet de M. Wells pour lui dire que nous aurions des audiences la semaine prochaine et que si l'Ontario voulait réagir, il pourrait le faire à ce moment-là. Depuis, nous n'avons reçu aucune autre réponse ou indication de l'Ontario.

**Le sénateur Frith:** Je reviens à la question du sénateur Godfrey qui est très pertinente à mon avis. Je lis dans le télex:

Il vaudrait mieux, à notre avis, faire part de nos divergences directement au gouvernement fédéral. L'Ontario dit en fait ceci: «Nous ne sommes pas indifférents mais préférons exposer nos divergences directement au gouvernement fédéral.» C'est ce qui est écrit à la fin du télex.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce à dire que l'Ontario ne présentera pas de mémoire?

**Le président:** Pour l'Ontario, c'est bien cela. L'Alberta, de son côté, après avoir reçu une copie non revue de la transcription de nos délibérations, a indiqué qu'elle songerait peut-être à soumettre une réaction, qui revêtira probablement la forme d'un mémoire. Elle connaît nos délais et nous lui avons dit que nous nous réunirions également la semaine prochaine. Elle ne nous a rien communiqué d'autre.

Nous recueillerons par conséquent les témoignages des représentants du Québec et de la Saskatchewan. J'en ai parlé au ministre qui est disposé à revenir répondre à d'autres questions après que ces représentants auront témoigné. Compte tenu des nombreuses affaires dont ce Comité devra s'occuper, j'ai fixé les prochains jours et heures de séance. La semaine prochaine nous siégerons le mardi après-midi à 16 heures, pour entendre les représentants du gouvernement de la Saskatchewan. Nous siégerons aussi le mercredi après-midi à 16 heures et le jeudi matin à 9 heures. J'ai simplement réservé ces heures de séance, qui ne seront pas nécessairement consacrées à ce projet de loi, bien que nous espérons qu'il en soit ainsi—mais il se pourrait bien que le Sénat soit saisi d'autres projets que nous aurions à étudier. Il importe donc que nous nous mettions au travail le plus vite possible.

J'ai également réservé du temps les mardi après-midi et jeudi matin de chacune des semaines suivantes, jusqu'à l'ajournement de Noël, pour que nous puissions examiner les autres mesures législatives dont l'étude nous serait confiée.

Si aucun autre représentant ne désire comparaître devant le comité, j'espère que nous pourrions achever notre étude du projet de loi S-31 dans les trois jours que j'ai réservés la semaine prochaine. Le sénateur Deschatelets, qui n'est pas ici aujourd'hui, a laissé entendre que la Chambre de Commerce et la Bourse de Montréal aimeraient peut-être être entendues. Mais je n'ai reçu aucune demande de ces deux organismes. Nous savons que la Chambre de Commerce du Canada s'est directement entretenue avec le ministre ou lui a écrit. Jusqu'à ce jour elle n'a pas manifesté son intention de témoigner devant le comité.

**Le sénateur Robichaud:** Cette lettre sera-t-elle distribuée?

**Le président:** Elle n'a pas été adressée à notre comité, mais nous dit-on, au ministre lui-même. La Chambre de Commerce a indiqué que si le projet de loi était référé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, elle pourrait comparaître à ce moment-là.

[Text]

**Senator Robichaud:** Is there a reason why it should not be circulated? Could we not get the permission of Mr. Ouellet to circulate it?

**The Chairman:** I can ask him and we can deal with that matter at our next meeting.

**Senator Godfrey:** I believe that Senator Deschatelets' position is that we should invite these people. Were they actually invited?

**The Chairman:** I did not invite them because I wanted to be sure that the committee was in agreement. If the committee directs me to invite these people, then that is the committee's decision. I understand from what Senator Deschatelets told me if these people come their comments will probably be directed more toward the commercial aspects of the bill, though they have given us no indication. We have received requests for transcripts from other organizations such as the Canadian Chamber of Commerce and the Business Council on National Issues and we have sent them transcripts. I believe you each have with you a press release from the Business Council on National Issues outlining its position on the matter. The Chamber of Commerce of the Province of Quebec has asked to appear before the committee next week, if possible.

**Senator Godfrey:** But was it not the President of the Chamber of Commerce of Montreal who criticized the bill? Also, I thought there was a consensus amongst the members of the committee that we would not be confined to constitutional matters. I thought that because the bill is going to die and because a new bill is being introduced in the House of Commons we were not going to be restricted. This man held a news conference to let his views be known. We should let this person, for example, know what we are doing. He may not even be aware of this forum. I realize this matter came up toward the end of the proceedings. I really feel that if we have some indication from responsible people heading responsible organizations, then we should be prepared to hear them and not just sit back.

**Senator Hicks:** I agree with that, but why do we pick out Montreal? Why not go to Vancouver, Halifax and other places?

**Senator Asselin:** Why not?

**Senator Godfrey:** Everywhere where there is opposition.

**The Chairman:** Should we simply invite people who are opposed to the bill?

**Senator Godfrey:** Yes. We have had the minister and other people before the committee and if somebody has a legitimate beef about the bill, then let them come here. That is what we are here for. But I thought that, even though we did not vote, this was the consensus of the committee. Yet you, Madam Chairman, have interpreted the matter another way. So if the consensus now is that we should invite these people, then we should go ahead and invite them even though you personally might not agree.

[Traduction]

**Le sénateur Robichaud:** Y a-t-il une raison pour laquelle on ne devrait pas la faire circuler? Ne pourrions-nous pas obtenir l'autorisation de M. Ouellet?

**Le président:** Je puis le lui demander et nous pourrions en traiter lors de notre prochaine réunion.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que le sénateur Deschatelets estime que nous devrions inviter ces personnes. Ont-elles été invitées au fait?

**Le président:** Je ne les ai pas invitées parce que je voulais être sûre que le comité serait d'accord. C'est au comité de décider. D'après ce que j'ai compris de ce que m'a dit le sénateur Deschatelets, si ces personnes comparaissent, elles traiteront probablement davantage des aspects commerciaux du projet de loi, même si elles n'ont pas précisé leurs intentions. Nous avons reçu des demandes de transcription d'autres organismes comme la Chambre de commerce du Canada et le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et nous leur en avons envoyées. Je crois que vous avez tous en main un communiqué du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national qui expose la position de cet organisme sur cette affaire. La Chambre de commerce de la province de Québec a demandé à comparaître devant le comité la semaine prochaine, si c'est possible.

**Le sénateur Godfrey:** Mais n'est-ce pas le président de la Chambre de commerce de Montréal qui a critiqué le projet de loi? En outre, je croyais que nous avions convenu de ne pas nous limiter aux questions constitutionnelles. J'avais l'impression, étant donné que le projet de loi va rester en place au feuillet et qu'un nouveau projet de loi sera présenté à la Chambre des communes, que nous n'allions pas être limités. Le directeur de la Caisse de dépôt a donné une conférence de presse pour faire connaître son opinion. Nous devrions informer cette personne, par exemple, de ce que nous faisons. Il n'est peut-être même pas au courant de notre étude. Je comprends bien que cette question a été soulevée à la fin de la séance. Mais j'estime vraiment que si nous avons des échos de personnes responsables qui président des organismes responsables, nous devrions être disposés à les entendre au lieu de simplement les ignorer.

**Le sénateur Hicks:** J'en conviens, mais pourquoi avons-nous choisi Montréal? Pourquoi pas Vancouver, Halifax ou d'autres endroits?

**Le sénateur Asselin:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Godfrey:** Partout où il y a de l'opposition.

**Le président:** Devrions-nous simplement inviter ceux qui s'opposent au projet de loi?

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Nous avons déjà entendu le ministre et certaines autres personnes, mais si d'aucuns ont un motif légitime de s'opposer au projet de loi, nous devrions les faire comparaître. Nous sommes ici pour cela. Mais je croyais que même si nous n'avons pas mis cette question aux voix, elle faisait l'objet d'un consentement unanime de la part du Comité. Pourtant vous, madame le président, avez interprété l'affaire autrement. Par conséquent si nous sommes maintenant d'accord pour inviter ces personnes, nous devrions passer



[Text]

**The Chairman:** Before we develop this matter any further, let me remind you again of the groups that we are discussing at the moment. They are La Chambre de Commerce de Montréal et La Bourse de Montréal, neither of which asked for transcripts and therefore did not receive any, though they have made comments that have been published in the media.

Therefore, Senator Flynn, would you like to verify what you would like done as far as La Bourse de Montréal is concerned?

**Senator Flynn:** My understanding is that all the other organizations that have indicated they wish to appear will be invited. As far as Mr. Lortie is concerned, I say we invite him, but if he refuses I will insist that he come because he has made statements on television which have something to do with what the minister told us here and I want to question him about them.

**The Chairman:** I must show my inexperience here, but can we insist that somebody appears.

**Senator Flynn:** Certainly.

**Senator Godfrey:** I can assure you that we have subpoenaed people to appear before the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

**Senator Flynn:** We will not follow such a procedure if he agrees to come.

**Senator Olson:** Madam Chairman, I should like to raise a couple of matters I think are important. It seems to me we are heading down a road that has problems attached to it. First of all, this situation is a bit unusual. We have a bill introduced in the Senate and at the request of the Opposition we agree to send it to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for a very narrow, limited indication of what we intend to do with it. I think that can be substantiated from Senate *Hansard*.

**Senator Flynn:** Oh, come on.

**Senator Olson:** "Oh, come on," he says. I recall that very clearly. I also recall that at the last meeting of this committee we did in fact agree to make an unofficial transcript available to anyone indicating a desire to see it. Then the understanding was that an indication of those people who were interested would be put before the committee together with the names of anyone else indicating a desire to appear before the committee. I think all of that has been done very much in accordance with what was agreed upon at the last meeting.

But let me restate the position. The bill has not even received second reading yet in the Senate and so it has not been formally referred to committee. Only the subject matter is before a committee at this point in time, and that was supposed to be of some help to the members of the Opposition, and perhaps to some of the other members of the Senate as well—

**Senator Flynn:** I would hope so.

[Traduction]

à l'action même si vous n'êtes peut-être pas personnellement de cet avis.

**Le président:** Avant de pousser la chose plus loin, permettez-moi de vous rappeler le groupe dont nous discutons à l'heure actuelle. Il s'agit de la Chambre de commerce de Montréal et de la Bourse de Montréal, qui n'ont ni l'une ni l'autre demandé ni reçu par conséquent de transcription, mais qui ont fait des déclarations aux organes d'information.

Pourriez-vous donc, sénateur Flynn, vérifier ce que vous voudriez qu'on fasse en ce qui concerne la bourse de Montréal?

**Le sénateur Flynn:** D'après ce que je crois comprendre, toutes les autres organisations qui ont manifesté le désir de comparaître seront invitées. Pour ce qui est de M. Lortie, nous l'invitons, mais s'il décline l'invitation, j'insisterai qu'il vienne, car il a fait des déclarations à la télévision qui ont quelque chose à voir avec ce que le ministre nous a dit ici et je tiens à l'interroger à ce sujet.

**Le président:** Je dois avouer ici mon ignorance; pouvons-nous insister que quelqu'un compare?

**Le sénateur Flynn:** Certainement.

**Le sénateur Godfrey:** Sachez que nous avons cité des personnes à comparaître devant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne suivrons pas cette procédure s'il accepte de venir.

**Le sénateur Olson:** Madame le président, j'aimerais soulever deux questions qui sont à mon avis importantes. Il me semble que nous nous orientons dans une voie qui pose des problèmes. Premièrement, cette situation est un peu inusitée. Un projet de loi est déposé au Sénat qui accepte, à la demande de l'opposition, de le renvoyer au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour qu'il indique sommairement ce qu'il compte en faire. Le *hansard* du Sénat est là qui le confirme.

**Le sénateur Flynn:** Allons donc!

**Le sénateur Olson:** «Allons donc», dit-il. Je m'en souviens très bien. Je me rappelle aussi que lors de la dernière réunion du Comité, nous avons convenu de fournir une transcription non officielle à quiconque manifesterait le désir de l'obtenir. Il était alors entendu que le vœu des intéressés serait soumis au Comité ainsi que les noms des témoins qui voudraient comparaître devant le Comité. Je pense que tout cela a été fait conformément à ce que nous avons convenu lors de la dernière réunion.

Mais permettez-moi de réexposer la situation. Le projet de loi n'a même pas encore franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat et n'a donc pas été officiellement renvoyé à un comité. A ce stade, seule sa teneur est soumise au comité, ce qui devait être supposément utile aux députés de l'opposition et éventuellement aussi à certains sénateurs—

**Le sénateur Flynn:** Je l'espère.



[Text]

**Senator Olson:** It was to help them make a decision on whether or not they wanted to support the bill in principle.

The committee has heard from the minister. This week it will hear from Mr. Parizeau from Quebec and in the next few days you will be hearing from some person, so far unidentified, representing Saskatchewan. We know that that was done for that purpose, and then the intention was to resume debate on second reading, after which the bill would be referred, as in the normal case, to a committee. In this case it will probably be the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

My concern is that we seem to be heading down a road now that will take up a great deal of time because you seem to want to expand the basis of the original reference. I have concerns about that because this committee will shortly be heavily loaded with other matters, such as Bill S-32, dealing with mandatory supervision, and Bill S-33, dealing with the Canada Evidence Act, and a number of other matters.

I am suggesting to the members of the committee, Madam Chairman, that we should do what we agreed to do in the Senate the other day; we should go back with a report some time next week, have the debate there, after we have had this additional information that was requested, and refer the bill in the normal fashion to committee. In that committee we could then accommodate all requests to be heard and all aspects of the bill could be properly debated.

I should like to raise a problem which has to do with the legalities of the situation. The effective date of this bill is of November 2, and yet the bill has not passed any stage in either house. With that effective date in mind I think we have a responsibility to take some action—and by that I do not mean we have to pass the bill. The bill will go through the second reading stage, it will go to a committee and then it will go back to the Senate as reported on by the committee. There will then be the third reading stage, but beyond that it must go through all of those stages in the House of Commons as well.

Having said that, Madam Chairman, I would suggest that the committee should consider all of these matters in such a way that we do this in an orderly process, as we started out to do, without unnecessarily loading the committee with matters which would to some extent preempt the time of the committee to deal with the other important matters it must consider. However, that is not the end of the process; it is the beginning.

**Senator Godfrey:** Madam Chairman, my opinion right from the beginning was that the proper committee for the whole matter was either Legal and Constitutional Affairs or Transport and Communications. It was really reaching to decide to send it to the Banking, Trade and Commerce Committee.

As for sending the subject matter of the bill to committee before the bill is actually given second reading, I have been advocating that for years. In this case we have already heard from the minister that the bill will not be dealt with in this session by the House of Commons. He simply says he wants a report with some suggestions by the end of the year so that, when the bill is re-introduced in the House of Commons when

[Traduction]

**Le sénateur Olson:** Il s'agissait de les aider à se former une opinion sur le principe du projet de loi.

Le Comité a entendu le ministre. Cette semaine prochaine, il entendra M. Parizeau du Québec et dans quelques jours, un représentant de la Saskatchewan qu'on ne connaît pas encore. Nous savons qu'on a procédé ainsi pour cette raison, en vue de reprendre le débat en deuxième lecture, après que le projet de loi aura été renvoyé à un comité, comme cela se fait habituellement. Dans ce cas-ci, il sera probablement renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Mais je crains que nous nous engagions dans une voie qui demandera beaucoup de temps, car vous voulez, semble-t-il, élargir l'ordre de renvoi original. Je m'en préoccupe, car le Comité sera bientôt saisi d'autres questions comme le projet de loi S-32 concernant la surveillance obligatoire et le projet de loi S-33 concernant la Loi sur la preuve au Canada, et d'un certain nombre d'autres questions aussi.

J'affirme aux membres du Comité, Madame le président, que nous devrions faire ce que nous avons convenu de faire au Sénat l'autre jour. Nous devrions présenter un rapport à un moment donné la semaine prochaine, tenir le débat après avoir obtenu les renseignements supplémentaires qui ont été demandés et renvoyer le projet de loi à un Comité, de la manière habituelle. Ce Comité pourrait alors s'occuper de toutes les requêtes, et tous les aspects du projet de loi pourraient être débattus adéquatement.

J'aimerais soulever un autre problème qui concerne les aspects légaux de la situation. Le projet de loi est daté du 2 novembre mais il n'a encore franchi aucune étape à l'une ou l'autre Chambre. Étant donné cette date, je pense que nous devons agir, mais je n'entends pas par là que nous devons adopter le projet de loi. Il franchira l'étape de la deuxième lecture, sera renvoyé à un comité, puis reviendra au Sénat tel que rapporté par le comité. Il y aura ensuite l'étape de la troisième lecture mais il devra aussi franchir toutes ces étapes à la Chambre des communes.

Cela dit, Madame le président, je propose que le Comité examine toutes ces questions de façon ordonnée, comme nous avons commencé à le faire, sans nécessairement alourdir le comité de questions qui lui enlèveraient jusqu'à un certain point du temps pour traiter des autres questions importantes qu'il doit examiner. Toutefois, ce n'est pas la fin du processus, mais seulement le commencement.

**Le sénateur Godfrey:** Madame le président, depuis le début, j'estime qu'il convenait de renvoyer la question soit au comité des affaires juridiques et constitutionnelles, soit à celui des Transports et des Communications. Il était vraiment osé de décider de le renvoyer au Comité des banques et du commerce.

Pour ce qui est de renvoyer l'objet du projet de loi au comité avant que le projet de loi ne franchisse l'étape de la deuxième lecture, je le préconise depuis des années. Dans ce cas-ci, nous avons déjà entendu le point de vue du ministre selon lequel le projet de loi ne sera pas traité par la Chambre au cours de la présente session. Il nous a simplement demandé un rapport d'ici la fin de l'année, de manière qu'au moment où le projet de

[Text]

the new session starts, they will then have the benefit of our suggestions.

Frankly, I think this committee is in as good a position as any to study the bill, instead of chopping it up and giving pieces to different committees. With respect to taking up the time of the committee or overworking it, this committee has been underworked for the last several years while the Banking, Trade and Commerce Committee has been overworked. Personally, I see no reason why we shouldn't just go ahead and deal with this bill and then bring in some kind of report which could be helpful to the minister. As he has said himself, there is really no need for the bill to receive third reading because the minister told us he wasn't interested in that. He simply wants the comments of this committee.

**The Chairman:** Senator Flynn?

**Senator Flynn:** Madam Chairman, I just want to say a word about the program of work for this committee. The bills that have come or are likely to come to this committee are the uniform Evidence Act and the bill on mandatory supervision, and quite frankly I do not think they have a chance of being passed by the House of Commons before the Christmas adjournment. They will die on the Order Paper.

From our point of view we should do everything we can in the time available; but to think that these bills can go through all stages in the Senate is an illusion. It is wishful thinking. When we come to deal with them, we will do all we can, but that is all that can be expected of us. In saying that, I am not suggesting that we will do just half a job.

**Senator Godfrey:** To do a proper job might take six months. These matters are important.

**Senator Flynn:** In my opinion, we should determine how many witnesses we have to accommodate first and then we can deal with the question of time, if necessary, later on.

**The Chairman:** Do you wish me to invite La Bourse de Montréal to appear?

**Senator Flynn:** Yes, certainly.

**The Chairman:** The Canadian Chamber of Commerce has indicated interest. La Chambre de Commerce du Québec wishes to appear next week. I will try to set up a meeting for them either on Tuesday or Wednesday of next week.

The Business Council on National Issues has indicated its position to us informally, at least, saying that they do not wish to appear.

The other two companies I have listed are Canadian Pacific and TransCanada PipeLines, both of which have asked for copies of the transcript, but we have heard nothing further from either of those companies.

**Senator Flynn:** I should like Canadian Pacific to be invited to appear because that problem with la Caisse de dépôt evolved around Canadian Pacific, and I should like some clarification.

**The Chairman:** Then is it agreed that we will do as has been suggested—that is, send invitations out to those companies.

[Traduction]

loi serait réintroduit à la Chambre au début de la nouvelle session, les députés puissent profiter de nos suggestions.

Franchement, je pense que notre comité est tout aussi bien placé que n'importe quel autre pour étudier le projet de loi, qu'on ne devrait pas le répartir ainsi entre divers comités. Pour ce qui est de la question du temps du comité, notre comité ne travaille pas autant qu'il le pourrait depuis les dernières années tandis que celui des Banques et du Commerce est surchargé. Personnellement, je suis d'avis que rien ne nous empêche d'entreprendre l'étude de ce projet de loi et de présenter un rapport qui pourrait aider le ministre. Comme il l'a dit lui-même, il n'est pas nécessaire que le projet de loi franchisse la troisième lecture; il nous a dit que ce n'était pas ce qui l'intéressait. Il veut simplement obtenir les observations du Comité.

**Le président:** Sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Madame le Président, je voudrais parler brièvement du programme de travail de ce comité. Il est probable que nous ayons à étudier la Loi uniforme sur la preuve et le projet de loi sur la surveillance obligatoire et je crois honnêtement qu'il ne sera pas possible que la Chambre les adopte avant l'ajournement de Noël. Ces projets de loi resteront en plan au feuillet.

Nous devons évidemment tenter de faire le maximum dans le temps dont nous disposons mais il est illusoire de croire que ces projets de loi puissent passer toutes les étapes au Sénat. Quand ces projets de loi nous seront renvoyés, nous ferons notre possible et c'est tout ce qu'on peut nous demander. Par là je ne veux pas dire que nous bâclerons notre travail.

**Le sénateur Godfrey:** Il nous faudrait peut-être six mois pour faire un bon travail. Ces questions sont importantes.

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, nous devons d'abord décider combien de témoins nous pourrions entendre et nous réglerons par la suite la question du temps, au besoin.

**Le président:** Voulez-vous que j'invite les représentants de la Bourse de Montréal à comparaître?

**Le sénateur Flynn:** Oui, certainement.

**Le président:** La Chambre de commerce du Canada s'est dit intéressée. La Chambre de commerce du Québec désire comparaître la semaine prochaine. Je tenterai d'organiser une réunion avec eux mardi ou mercredi de la semaine prochaine.

Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national nous a fait savoir officieusement qu'il ne désirait pas comparaître.

Les deux autres sociétés sur ma liste, le Canadien Pacifique et TransCanada Pipelines, ont toutes deux demandé des copies du compte-rendu, mais nous n'avons reçu d'elles aucune communication récente.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais qu'on invite les représentants du Canadien Pacifique à comparaître à cause du problème qui a surgi entre la Caisse de dépôt et cette société et j'aimerais avoir des éclaircissements.

**Le président:** Il est donc convenu que nous ferons comme proposé, à savoir, que nous enverrons des invitations à ces sociétés?



[Text]

Are there any further comments?

**Senator Godfrey:** Madam Chairman, I should like the head of la Caisse de Dépôt et de Placement du Québec to appear because he held a press conference the other day and made many statements.

**The Chairman:** Then I will send out those invitations immediately and attempt to set up our hearings on the basis of the replies received. In the meantime, that is as far as we can proceed at the moment. I do not want to pencil in a time for the minister's re-appearance until we know what other witnesses wish to appear.

As Senator Olson has stated, next week we may have some bills before us and not just the subject matter of bills.

I might also tell the members of the committee at this point that there will be a number of private bills which this committee will examine in due course. Those bills may be tabled in this session, but I hope that we can leave them all for the new year and deal with them at that time. However, if we run out of work between now and Christmas we can deal with a couple of them.

So there is a great deal of work that has to be done by this committee now and in the new year. I have certainly received indications that there will be other pieces of legislation to be introduced in the new session which this committee will have to examine, so I foresee a full calendar for next year. I advise you now that I have reserved two meetings a week for the foreseeable future so that the committee can deal with legislation as it is presented in the Senate.

**Senator Godfrey:** I should like to go back to this particular bill and raise one matter because I think it is timely to do so now. At page 28:9 of the proceedings of the committee, the minister stated:

Changes to the Aeronautics Act became necessary after a Supreme Court of Canada decision held that if an airline was owned and controlled by a provincial government it was not subject to regulation by the federal government in accordance with the principle of sovereignty of the provincial Crown; therefore, legislation was passed by Parliament.

He repeated that statement at page 28:30, and I brought it up again at page 28:36 because the argument was raised, I think by Senator Flynn, why one has to prevent them from owning shares when one could regulate them. If it comes under federal jurisdiction, you can regulate them whether they are owned by the provinces or by a private individual. He repeated again that they did not have the power. During a conversation with Senator Flynn, whose recollection of the law was a bit better than mine, he even recalled the Supreme Court of Canada case in which he said all that that decided was that no legislation affected the Crown unless it specifically or by implication says so.

**Senator Frith:** Necessary implication.

[Traduction]

Y a-t-il d'autres commentaires?

**Le sénateur Godfrey:** Madame le président, j'aimerais que le président de la Caisse de dépôt et placement du Québec soit invité à comparaître parce qu'il a tenu l'autre jour une conférence de presse et a fait de nombreuses affirmations.

**Le président:** Nous enverrons donc ces invitations immédiatement et nous tenterons d'établir un horaire en fonction des réponses que nous recevrons. Entre-temps, nous ne pouvons pas progresser davantage. Je ne veux pas réserver une séance pour la seconde comparution du ministre tant que nous ne saurons pas quels autres témoins désireront comparaître.

Comme l'a signalé le sénateur Olson, il se peut que la semaine prochaine nous ayons à étudier certains projets de loi plutôt que la seule teneur de ces projets de loi.

Je dirais également à mes collègues de comité que nous serons appelés à étudier un certain nombre de bills privés. Ces projets de loi seront déposés au cours de la présente session, mais j'espère que nous pourrions en entreprendre l'étude au début de la nouvelle année. Cependant, si nous manquons de travail d'ici Noël, nous pourrions commencer déjà à en étudier un ou deux.

Notre comité aura donc énormément de travail à faire d'ici la fin de la session et au cours de la nouvelle année. J'ai déjà reçu des indications selon lesquelles nous serons appelés à examiner d'autres projets de loi qui seront présentés au cours de la nouvelle session et je prévois donc un programme chargé pour l'an prochain. Veuillez noter que j'ai réservé deux réunions par semaine pendant un certain temps pour que le comité puisse étudier les projets de loi au fur et à mesure qu'ils seront présentés au Sénat.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais revenir à un point particulier de ce projet de loi car il convient, je crois, de le faire maintenant. A la page 28:9 du compte rendu du Comité, le ministre déclare:

Il était devenu nécessaire de modifier la Loi sur l'aéronautique. En effet, la Cour suprême du Canada avait jugé que si une société aérienne appartenait à un gouvernement provincial ou était contrôlée par ce dernier elle n'était pas soumise à la réglementation du gouvernement fédéral conformément au principe de souveraineté de la Couronne provinciale; c'est la raison pour laquelle le Parlement a adopté la Loi.

Il a répété cette déclaration à la page 28:30, et je l'ai soulevée à nouveau à la page 28:36 parce que c'est, je crois, le sénateur Flynn qui a demandé pourquoi on empêcherait quelqu'un de posséder des actions lorsqu'on pouvait les réglementer. Si cela tombe sous le coup de la juridiction fédérale, il est possible de les réglementer, qu'il s'agisse de la propriété des provinces ou d'un particulier. Il a réitéré qu'il n'avait pas le pouvoir nécessaire. Au cours d'une conversation avec le sénateur Flynn, qui se rappelait la loi un peu mieux que moi, et qui se souvenait même de la cause plaidée devant la Cour suprême du Canada, il dit que ce tribunal a effectivement statué qu'aucune mesure législative n'affectait la Couronne à moins que ce ne soit spécifiquement ou implicitement énoncé.

**Le sénateur Frith:** L'implication et nécessaire.



*[Text]*

**Senator Godfrey:** Necessary implication. I had Philip Rosen do a paper for me in which he discussed the matter and confirmed what Senator Flynn had said to me. I just wanted to put that on the record.

**The Chairman:** Perhaps we could have copies of Mr. Rosen's paper circulated to all members of the committee.

**Senator Godfrey:** Fine.

**The Chairman:** Then we will be able to look at it. Thank you, Senator Godfrey.

I do not believe there is any further business.

The committee adjourned

*[Traduction]*

**Le sénateur Godfrey:** Implication nécessaire. Philip Rosen a rédigé pour moi un document dans lequel il discutait cette question et confirmait ce que m'avait dit le sénateur Flynn; je voulais simplement qu'il en soit fait mention dans le compte rendu.

**Le président:** Nous devrions peut-être distribuer aux membres du Comité une copie du document de M. Rosen.

**Le sénateur Godfrey:** Fort bien.

**Le président:** Nous pourrions donc en prendre connaissance. Merci, sénateur Godfrey.

Je ne crois pas qu'il y ait d'autres sujets . . .

Le comité suspend ses travaux.

## APPENDIX "29-A"

## ANNEXE «29-A»

## TELEX FROM:

The Honourable Thomas L. Wells,  
Minister of Intergovernmental Affairs, Ontario

TO: The Honourable Joan B. Neiman, Chairman, Senate  
Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs

On behalf of Premier Davis, I would like to respond to your invitation to appear before the Senate Standing Committee on legal and constitutional affairs to offer our comments on the federal-provincial aspects of Bill S-31, an Act to limit shareholding in certain corporations.

As you can appreciate, the province has had limited time to analyze in detail the provisions of the proposed legislation since it became available only last week and we will want to discuss our understanding of the bill with the federal Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable André Ouellet, because the provisions of this bill could significantly affect the options open to the Government of Ontario, I believe the best course of action would be for us to air our differences directly with the federal Government. In the circumstances, I must decline your offer, but I will read with interest the progress of your review.

## TELEPOST

TOR333 NOV 19 1715 EST B.C. Govt VIC Victoria BC 191156  
Special Delivery—Express

## PRIORITY

Senator Joan B. Neiman  
Room 387-S, The Senate of Canada  
Ottawa K1A 0A4

Re: Corporate Shareholding Limitation Act (S-31)

I refer to your telegram of November 12 inviting British Columbia to provide comments on Senate Bill S-31, the Corporate Shareholding Limitation Act.

As you are aware, this piece of legislation was introduced by the Federal Government on November 2, despite its broad-ranging implications for provincial authorities, no federal-provincial consultation occurred prior to the bill's announcement. We have now been invited to provide detailed comments for

## TELEX DE:

L'Honorable Thomas L. Wells,  
Ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario

À: L'Honorable Joan B. Neiman, Président, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Au nom du premier ministre Davis, je réponds à votre invitation à comparaître devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour présenter nos observations sur les aspects fédéraux-provinciaux du Projet de loi S-31, loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

Comme vous le savez, la province n'a guère eu le temps d'analyser en détail les dispositions du Projet de loi, dont nous avons pris connaissance la semaine dernière seulement et nous voudrions en discuter avec le Ministre fédéral de la Consommation et des corporations, l'Hon. André Ouellet. Mais comme les dispositions du Projet de loi pourraient sensiblement influencer sur les choix qui s'offrent au gouvernement de l'Ontario, il vaudrait mieux à notre avis, faire part de nos divergences directement au gouvernement fédéral. Dans les circonstances, je me dois de décliner votre invitation, mais je suivrai avec intérêt la marche de vos travaux.

## PRIORITÉ

Le sénateur Joan B. Neiman  
Pièce 387-S, Le Sénat  
Ottawa, K1A 0A4

Objet: Loi sur la limitation de la propriété des actions des sociétés (bill S-31)

Je réponds à votre télégramme du 12 novembre, dans lequel la Colombie-Britannique était invitée à présenter ses observations sur le bill S-31, loi sur la limitation de la propriété des actions de sociétés, qui émane du Sénat.

Comme vous le savez, cette mesure législative a été introduite par le gouvernement fédéral le 2 novembre. En dépit de ses vastes conséquences pour les autorités provinciales, aucune consultation fédérale-provinciale n'a eu lieu avant l'annonce dudit projet de loi, et nous sommes maintenant invités à présenter des observations détaillées au cours d'audiences qui

hearings to be held barely three weeks after the appearance of this legislation.

Notwithstanding this questionable procedure on the part of the Federal Government, the subject matter of Bill S-31 is sufficiently important that British Columbia will wish to place its views on record. The extremely short notice given, however, makes it unlikely that your committee's tentative deadline of November 23-25 can be met. This problem may be mitigated somewhat because British Columbia intends to present its comments in written form through my Minister of Intergovernmental Relations, Hon. Garde B. Gardom. I would appreciate your committee extending the period during which such a submission can be made.

Honourable W. R. Bennett  
Premier of the Province of British Columbia  
Parliament Bldgs, Victoria.

se tiendront à peine trois semaines après l'introduction de ce projet de loi.

Nonobstant cette discutable procédure du gouvernement, l'objet du bill S-31 est suffisamment important pour que la Colombie-Britannique tienne à présenter officiellement son point de vue. Cependant, il est peu probable que les dates limites du 23 au 25 novembre proposées par votre comité puissent être respectées, un tel délai étant jugé extrêmement court. Cette difficulté est quelque peu atténuée du fait que la Colombie-Britannique entend présenter ses observations par écrit, par l'entremise du ministre des Relations intergouvernementales, l'honorable Garde B. Gardom.

Je saurais donc gré à votre comité de bien vouloir prolonger le délai fixé pour la présentation des observations.

L'honorable W. R. Bennett  
Premier ministre de la Colombie-Britannique  
Édifice du Parlement, Victoria.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, November 25, 1982

Le jeudi 25 novembre 1982

Issue No. 30

Fascicule n° 30

**Third proceedings on:**

**Troisième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill S-31, "An Act to  
limit shareholding in certain  
corporations"

La teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la  
limitation de la propriété des actions  
de certaines sociétés»



WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Giguère	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Croll	Macquarrie
Deschatelets	Molgat
Donahoe	Neiman
Doody	Nurgitz
*Flynn	*Olson
Frith	Rizzuto
Giguère	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stanbury
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Monday, 8th November, 1982:

Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Olson P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-31, intituled: "An Act to limit shareholding in certain corporations", be read the second time.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 8 novembre 1982:

Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 NOVEMBRE 1982  
(51)

## [Texte]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Haidasz, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Roblin, Rousseau, Smith, Stanbury et Tremblay. (25)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Anderson, Charbonneau, Marchand, Petten, Thériault, van Roggen et Wood. (7)

*Aussi présent:* M. Claude St-Pierre, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Témoin:* M. Jacques Parizeau, Ministre des Finances de la Province de Québec.

Le Comité étudie la teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 h 22 le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 30 novembre 1982 à 11 heures.

ATTESTÉ:

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 25, 1982  
(51)

## [Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:35 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Haidasz, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Macquarrie, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Roblin, Rousseau, Smith, Stanbury and Tremblay. (25)

*Also present:* The Honourable Senators Anderson, Charbonneau, Marchand, Petten, Thériault, van Roggen and Wood. (7)

*In attendance:* Mr. Claude St-Pierre, Research Branch, Library of Parliament.

*Appearing:* Mr. Jacques Parizeau, Minister of Finance of the province of Quebec.

The Committee considered the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations".

The witness made a statement and answered questions.

At 1:22 p.m., the Committee adjourned until 11:00 a.m. on Tuesday, November 30, 1982.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 25, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30. a.m. to study the subject matter of Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I now call the meeting to order.

Monsieur Parizeau, de la part de notre comité, je vous souhaite la bienvenue.

I should like to express to you our appreciation for appearing before us on such short notice. I realize that we did not give you a great deal of preparation time, as it were, but we do have a number of other bills, as well as this one before the committee and others coming before the committee, and we are grateful that you made a special effort to be here today to assist us. As I believe our Clerk, Mr. Bélisle, explained to you, we would be delighted to hear your opening remarks and then hope that you will give the members of our committee an opportunity to question you and you can then reply to their observations.

**L'honorable Jacques Parizeau, ministre des Finances, gouvernement du Québec:** Madame le Président, honorables sénateurs, je voudrais d'abord remercier ce comité du Sénat de permettre au gouvernement du Québec, et comme je le dirai tout à l'heure, au secteur public du Québec, à plusieurs égards, de se faire entendre par ce comité pour y présenter notre point de vue à l'égard du projet de loi S-31.

A un égard, ce que je fais aujourd'hui au nom du gouvernement du Québec est un précédent. De mémoire d'homme, le gouvernement du Québec ne s'était jamais présenté encore devant un comité de la Chambre des communes ou du Sénat, ici à Ottawa. Je n'ai pas remonté loin dans l'histoire, pas au-delà d'une trentaine d'années, et je ne peux pas assurer que ce ne se soit pas fait au XIX<sup>e</sup> siècle; enfin, disons qu'à l'époque contemporaine, c'est tout à fait inédit.

La délégation qui m'accompagne est composée de la façon suivante: Trois députés du Parti québécois sont avec moi: M. Beaubien, le président du caucus des députés du Parti québécois, M. Dussault et M. Martineau.

D'autre part, les présidents des sociétés d'État qui sont directement impliquées dans le financement d'entreprises sont avec nous aujourd'hui, de même que les représentants de leur direction: Le président de la SGF, M. Jean-Claude Lebel; le président de la Régie des rentes du Québec, M. Claude Provost; le président de la Caisse de dépôt, M. Jean Campeau; le président de la SDI, M. François Lebrun; le président de SOQEM, M. Paul Bourassa; le président de SOQIP, M. Pierre Martin; un représentant de la Direction de la Société nationale de l'amiante, M. Benoît Cartier, et, d'autre part, M. Yvan Desgagnés, président de SONAMAR qui nous accompagne aussi. J'ai, d'autre part, avec moi, quelques fonctionnaires du gouvernement du Québec; je puis souligner le sous-ministre des Finances, M. Robert Normand, le sous-ministre adjoint des

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 25 novembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi S-31, Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

**Le sénateur Joan Neiman** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte.

Hon. Mr. Parizeau, on behalf of our committee, welcome to this hearing.

Je tiens à vous remercier, au nom du Comité, d'avoir accepté notre invitation à comparaître malgré un très bref préavis. Je sais que nous ne vous avons pas laissé le temps nécessaire pour vous préparer, mais nous avons un certain nombre d'autres projets de loi à étudier; nous vous sommes donc reconnaissants d'avoir fait un effort spécial pour être ici aujourd'hui, afin de nous aider. Comme notre greffier, M. Bélisle, vous l'a expliqué, nous serions enchantés d'entendre vos observations préliminaires et nous espérons que vous donnerez ensuite aux membres du Comité la possibilité de vous interroger et que vous voudrez bien répondre à leurs questions.

**The Hon. Jacques Parizeau, Minister of Finance, Government of Quebec:** Madam Chairman, honourable Senators, I would like first to thank this Senate Committee for enabling the Government of Quebec and, as I will say in a moment, the public sector of Quebec, in a number of respects, to come before it and present its point of view with regard to Bill S-31.

In one respect, what I am doing today on behalf of the Government of Quebec is a precedent. In living memory, the Government of Quebec has never come before a committee of the House of Commons or Senate here in Ottawa, at least not in the past thirty years. I cannot guarantee that it wasn't done in the nineteenth century, but in contemporary history, this is an entirely unprecedented move.

The delegation accompanying me is made up in the following manner: three Parti Québécois MNAs are with me: Mr. Beaubien, president of the Parti Québécois caucus; Mr. Dussault and Mr. Martineau.

In addition, the presidents of the Crown corporations directly involved in business financing are with us today, along with their management representatives; the President of the SGF, Mr. Jean-Claude Lebel; the President of the Régie des Rentes du Québec, Mr. Claude Provost; the President of the Caisse de dépôt, Mr. Jean Campeau; the President of SDI, Mr. François Lebrun; the President of SOQEM, Mr. Paul Bourassa; the President of SOQIP, Mr. Pierre Martin; a representative from the Direction de la Société nationale de l'amiante, Mr. Benoît Cartier, and, finally, Mr. Yvan Desgagnés, President of SONAMAR, who is with us as well. I also have with me a number of officials of the Government of Quebec; I shall single out the Deputy Minister of Finance, Mr. Robert Normand; the Assistant Deputy Minister of Intergovernmental

## [Text]

Affaires intergouvernementales aux Affaires canadiennes, M. Gilles Loiselle et des représentants du ministère de la Justice, des Transports, de l'Énergie et des Ressources. J'ai oublié tout à l'heure de signaler parmi les présidents qui m'accompagnent, et je m'en excuse, M. Duchésneau, le président de REXFOR.

Madame le président, l'objectif de notre démarche aujourd'hui est d'amener le retrait du projet de loi S-31, ou en tout cas, de faire en sorte qu'on lui permette de mourir au feuillet. Je tiens à établir cet objectif dès le départ, parce que je voudrais me faire excuser à l'avance d'être un peu long dans mes remarques. Je pense, cependant, que pour le Québec, la loi S-31 a une importance telle, comme j'aurai l'occasion de le dire tout à l'heure, par rapport à toutes les autres provinces du Canada, qu'il est important de remettre dans une sorte de contexte historique ce qui s'est produit au Québec depuis vingt ans, ce que le projet de loi S-31 implique comme modifications brutales et fondamentales du mode de fonctionnement de nos institutions.

Je ne ferai qu'un rapide rappel historique, puisque nous siégeons dans cette salle du transport, pour dire cette évidence fondamentale: c'est que ceux qui ont siégé dans cette salle depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle ont, dans le domaine du transport, eu tout à fait conscience qu'ils construisaient quelque chose de fondamental pour l'organisation ou la structure économique du Canada. C'est ici que ça s'est fait, et dans un cadre où le gouvernement fédéral a été appelé à financer, à sauver, à racheter des entreprises, dans un contexte fondamental de construire un pays puisque, finalement, le Canada, comme chacun le sait, n'a pas été basé sur autre chose que le tarif et un chemin de fer. On n'a jamais hésité à cette époque à faire appel à toutes espèces de formes d'aide du gouvernement fédéral. Il fut même un temps, et les mœurs ont changé, où des membres, des ministres de la Couronne siégeaient sur des conseils d'administration du Grand Tronc. Pourtant, à cette époque, on ne faisait pas appel au socialisme pour expliquer ce qui se produisait:

Aujourd'hui, trois quarts de siècle après l'inauguration de cette salle, ce que nous cherchons à faire au Québec est autre chose qu'une entreprise de construction. Nous aussi, sur notre plan d'économie, avons un certain nombre de choses à construire, et dans certains cas à reconstruire. Ce n'est donc pas au nom d'un dogme ou au nom d'une orientation idéologique que je veux plaider aujourd'hui, mais simplement au nom d'un principe, c'est-à-dire qu'on souhaite vivement que les épargnes et les taxes des Québécois puissent servir fondamentalement au développement d'entreprises au Québec. Non pas exclusivement car, bien sûr, ce n'est jamais exclusif, mais au moins que nous ne soyons pas limités dans cette tâche.

Je pense qu'il est clair pour tout le monde qui observe la société québécoise depuis un certain temps, et après tout, nous sommes tous caractérisés par cela, de reconnaître qu'il y a eu, au niveau des entreprises et des milieux d'affaires chez les Francophones, probablement autour des années '50, une transformation très profonde d'optique. Il est parfaitement exact que, chez les Francophones du Québec avant cette époque, le milieu des affaires a, de génération en génération, toujours à peu près les mêmes caractéristiques: un ou deux hommes d'affaires importants, connus, beaucoup de petites entreprises, mais fondamentalement des décisions économiques prises en-dehors de la collectivité francophone du Québec.

## [Traduction]

Affairs for Canadian Affairs, Mr. Gilles Loiselle and representatives of the departments of Justice, Transport, Energy and Resources. A moment ago, when introducing the presidents accompanying me, I forgot to mention, and I apologize for this, Mr. Duchésneau, President of Rexfor.

Madam Chairman, the purpose of our appearance here today is to call for the withdrawal of Bill S-31 or, in any event, to encourage Parliament to let it die on the order paper. I want to state this objective at the outset because I would like to apologize in advance for running a little long in my remarks. I think, however, that Bill S-31 is of greater importance for Quebec than for any other province of Canada, as I will have the opportunity to explain in a moment. And it is important to place in a kind of historical context what has happened in Quebec in the past twenty years, and what Bill S-31 implies in the way of brutal and basic changes in the way our institutions operate.

I will make only a few brief historical remarks because we are sitting in this Transport Room and, to state the obvious fundamental fact, those who have met in this room since the beginning of the twentieth century have been aware that, in the field of transportation, they were building something fundamental for the organization and economic structure of Canada. It was here that everything happened and in a context in which the federal government was required to finance, to save, to repurchase firms, in order to build the country. In the end, as each of us knows, Canada was based on nothing other than tariffs and a railway. At that time, no one ever hesitated to seek every form of aid from the federal government. There was a time, and principles have since changed, when MPs and Ministers of the Crown sat on the Board of Directors of the Grand Trunk Railway. At the time, however, no one ever used socialism to explain what was happening.

Today, three-quarters of a century after the inauguration of this room, what we are attempting to do in Quebec is something other than a construction venture. In our economy, we also have a certain number of things to build and, in certain cases, to rebuild. It is therefore not on the basis of dogma or ideology that I want to present our case today, but simply on the basis of a principle: we want the savings and taxes of Quebecers to be used in the development of businesses in Quebec. Not exclusively, because of course it is never exclusive, but at least so that we will not be limited in this task.

I think it is clear to anyone who has observed Quebec society for some time—and, after all, such is the case for all of us—that there was a very profound change of outlook for Francophone businesses and business circles around the 1950s. It is entirely true that, for Francophone Quebecers before this period, the business world for generations had virtually the same characteristics: one or two well-known major businessmen, a number of small businesses, but basically economic decisions taken outside Quebec's Francophone community.



## [Text]

Non pas nécessairement dans un sens d'inefficacité ou de retard du développement économique du Québec; il ne s'agit pas de blâmer ce qui a été fait avant, mais simplement de reconnaître que cette société francophone du Québec, sur le plan des affaires, jusqu'à très récemment, n'avait pas la possibilité d'avoir en mains l'essentiel de ses affaires et que toute la société québécoise francophone a été pendant très longtemps insécurisée. Dire cela, c'est au fond, à un certain sens, souligner des truismes; tous ceux qui ont observé ce développement de la société francophone l'ont noté.

À l'occasion de la révolution tranquille, au cours des années 1960, on commence à se rendre compte qu'on ne sera pas capable de rattraper le retard, de permettre à cette société francophone de déboucher solidement dans le domaine des affaires, à moins qu'elle puisse s'appuyer finalement sur l'instrument le plus puissant dont notre collectivité dispose, c'est-à-dire son gouvernement, ou comme le disait M. Lesage à l'époque, son État. C'est ainsi qu'une série de sociétés d'État spécialisées dans le financement d'entreprises et dans certains secteurs industriels va apparaître:

D'abord, ce fut la Société générale de financement; c'est la première dans le domaine essentiellement industriel. Ensuite, on verra apparaître SOQEM dans le domaine minier. La réapparition de l'exploration minière au Québec est l'œuvre avant tout de SOQEM. Ensuite, SOQIP, dans le pétrole et gaz; REXFOR dans toute l'industrie forestière et du bois. Plus récemment, la Société nationale de l'amiante. On a établi une série de sociétés d'État dans des domaines spécialisés, chargées bien sûr de fonctionner dans des projets qui leur sont propres, mais chargées dans certains cas surtout, de travailler essentiellement de concert avec l'entreprise privée et de fournir à la fois l'appui financier et technique nécessaire.

Au centre de tout cet appareil, il manquait un organisme de financement important, central et fondamental, qui puisse à la fois fournir des capitaux au secteur public comme au secteur privé. Nous avons pendant plusieurs années préparé ce projet, sans y voir au départ la source principale de financement. La coquille avait été conçue dès le début des années '60. Il manquait l'irrigation à cette structure, les fonds nécessaires pour en faire quelque chose d'important. C'est là qu'intervient en 1964 le projet du «Canada Pension Plan». Vous vous souviendrez qu'au départ, le gouvernement fédéral voulait avoir un régime de retraite basé exclusivement sur le «pay as you go». C'était le projet original. Je sais que certains d'entre vous autour de la table ont été étroitement associés à cette discussion à l'époque. M<sup>me</sup> Judy Lamarsh, à l'époque, avait préparé un projet de retraite basé sur le «pay as you go».

Le gouvernement du Québec proposait au contraire un régime de rentes complètement capitalisé. À la suite de tractations que nous connaissons bien, l'on en est arrivé à un compromis un peu mi-chair mi-poisson. Cela n'a pas été complètement capitalisé, cela n'a pas été complètement le «pay as you go», mais cela a représenté une accumulation importante de fonds. À quelle fins? Toutes les provinces canadiennes, à une exception près, ont demandé et obtenu que cet argent ramassé par le «Canada Pension Plan» leur soit prêté, sous forme d'obligations, qui ne sont pas sur le marché.

## [Traduction]

I'm not necessarily talking about ineffectiveness or slow economic development in Quebec; there's no need to lay the blame on the past, but simply to recognize that, in business, the Francophone society of Quebec has not, until recently, had the opportunity to control the essential elements of its business operations and that Francophone Quebec society has long lacked any security. In the end, however, to say this is the state the obvious; all observers of development in Francophone society have noted it.

During the Quiet Revolution of the 1960s, Quebecers began to realize that they would not be able to catch up, that Francophone society would not emerge strongly in the business world unless, in the end, it could depend on the most powerful instrument at our community's disposal: its government, or as Mr. Lesage said at the time, its State. Thus, a series of Crown corporations appeared which specialized in business financing and in certain industrial sectors.

First, there was the Société générale de financement; this was the first in the industrial sector. Then came SOQEM in mining. The reappearance of mining exploration in Quebec is due more than anything else to the work of SOQEM. Then there was SOQIP in petroleum and natural gas, Rexfor in the forest and lumber industry and, more recently, the Société nationale de l'amiante. A number of Crown corporations have been established in specialized fields and given the mandate, of course, to work on their own projects but also, in certain cases, to work in cooperation with the private sector and to provide the necessary financial and technical support.

At the centre of this apparatus, there was no major, central and fundamental financing agency that could provide capital to both the public and private sectors. We have been preparing this project for a number of years, but in the early stages we saw no major source of financing. The superstructure was already designed in the early 1960s, but it lacked its life blood, the necessary funds to produce something of major importance. In 1964, the Canada Pension Plan bill intervened. You will remember at the outset that the federal government wanted a pay-as-you-go retirement plan. That was the original proposal. I know that some of you around the table were very much involved in that discussion at the time. Judy Lamarsh had prepared a retirement proposal based on the pay-as-you-go idea.

The Government of Quebec, on the other hand, proposed a completely capitalized pension scheme. Following a number of deals that we all remember well, a compromise was reached that was, in a way, neither fish nor fowl. It wasn't completely capitalized and it wasn't completely pay-as-you-go. It represented a major pool of funds. But for what purpose? All the Canadian provinces, with one exception, requested and got a decision that monies collected through the Canada Pension Plan would be lent to them in the form of bonds not sold on the open market. A number of provinces then lent a portion of



## [Text]

Quelques provinces ont reprêté une partie de ces sommes à leurs municipalités. Cela est vrai partout au Canada, sauf au Québec. Le Québec est la seule province où cela a été fait différemment. Les sommes venant de la Régie des rentes sont allées à la Caisse de dépôt. La Caisse de dépôt a plusieurs mandats de financement. Elle a celui de prêter, évidemment, au gouvernement et aux organismes publics, municipalités, autorités locales, commissions scolaires, etc. D'autre part, elle a la responsabilité fondamentale de financer les entreprises, sur une très grande échelle. Ce n'est pas une activité marginale. Cette responsabilité elle l'exerce de plusieurs façons. Elle le fait, bien sûr, par crédit hypothécaire, l'achat d'entreprises et aussi l'achat d'actions.

Sur le plan de l'orientation fondamentale de la Caisse de dépôt, on voudrait à l'heure actuelle laisser croire qu'on a modifié sa vocation. Je dois dire Madame le président que ce que la Caisse de dépôt fait de nos jours est rigoureusement conforme au mandat que le législateur lui avait donné, lorsqu'elle a été créée en 1965.

Je voudrais rappeler ici en quelques lignes ce que M. Jean Lesage disait de la vocation de la Caisse de dépôt relativement au financement des entreprises, le 9 juin 1965, il y a 17 ans, dans son discours en deuxième lecture. Je n'en citerai qu'un bref extrait:

Il est donc prévu qu'en aucun cas la Caisse ne pourra posséder plus de 30 p. 100 des actions ordinaires émises par une société. Elle pourrait donc tout au plus devenir un actionnaire mathématiquement minoritaire important. Rien n'empêcherait même qu'elle devienne le plus important actionnaire, cependant, d'une société dont les actions seraient réparties entre un très grand nombre de portefeuilles. Mais elle ne pourra pas avoir de filiale ou prendre le contrôle majoritaire de quelque compagnie que ce soit. Cette limite de 30 p. 100 est amplement suffisante pour permettre à la Caisse de dépôt d'exercer l'influence qu'elle doit normalement avoir sur le développement économique de notre milieu.

Alors n'allons pas dire aujourd'hui que la Caisse de dépôt devrait avoir un rôle exclusivement de fiduciaire. Ce n'est pas son rôle exclusif de par sa loi et de par l'intention du législateur chez nous, telle qu'elle fut exprimée dans ce discours en deuxième lecture de M. Jean Lesage.

La Caisse de dépôt, cependant, ne peut pas, aux fins de financement d'entreprises, jouer tous les rôles. D'abord elle n'a pas à subventionner. D'autre part, il y a une limite à ce qu'un organisme de très grande ampleur peut faire pour le financement des petites entreprises. Donc à la fois pour favoriser certains secteurs, pour trouver un canal de financement, parfois subventionné, et pour assurer aussi le financement, parfois subventionné, et pour assurer aussi le financement de petites entreprises, nous avons créé à la suite de la Caisse de dépôt, la Société de développement industriel, toujours comme organisme de financement au centre de cette constellation d'entreprises publiques dont je parlais tout à l'heure.

Ce qui veut dire que pendant vingt ans, parce que c'est le temps que cela a pris, en vingt ans nous avons construit au Québec, sur le plan des institutions publiques, un réseau qui

## [Traduction]

these funds to their municipalities. Such was the case everywhere in Canada except Quebec. Quebec was the only province in which this was done differently. Funds from the Régie des rentes went to the Caisse de dépôt. The Caisse de dépôt has a number of financing mandates. Of course, it lends to the government and to public agencies, municipalities, local authorities, school boards and so on. But, it also has the fundamental responsibility of financing business on a very large scale. This is not a marginal activity. It carries out this responsibility in a number of ways. It provides mortgages, of course, and buys companies and shares.

With regard to the basic orientation of the Caisse de dépôt, we would like to say that the Caisse has changed or modified its purpose. I should say, Madam Chairman, that what the Caisse de dépôt is doing today is done in rigorous compliance with the mandate given it by the legislator when it was created in 1965.

I would like briefly to recall for you what Mr. Jean Lesage said about the Caisse de dépôt purpose with regard to business financing, on June 9, 1965, seventeen years ago, in his speech on second reading. I shall read only a brief excerpt from that speech:

It is therefore set out that, in no case, will the Caisse be able to own more than 30 percent of the common shares issued by a company. Thus, at best, it may become in mathematical terms, a major minority shareholder. Nothing, however, would prevent it from becoming the largest shareholder of a company whose shares are distributed among a very large number of portfolios. But it could not own a subsidiary or take majority control of any company. This limit of 30 percent is adequate to enable the Caisse de dépôt to exert the influence that, under normal conditions, it should have over the economic development of our province. (translation)

Today, therefore, we are not going to say that the Caisse de dépôt should have an exclusively fiduciary role. This is not the exclusive role given it as a result of the legislator's intent, as expressed in Mr. Jean Lesage's speech on second reading.

The Caisse de dépôt cannot, however, play every role in the financing of business. First of all, it is not its task to subsidize, and second, there is a limit to what a large-scale agency can do in the financing of small businesses. Thus, in order to favour certain sectors, to find a sometimes subsidized means of financing, but also to provide financing for small businesses, we created, after the Caisse de dépôt, the Société de développement industriel, again as a financing agency at the centre of this constellation of Crown corporations of which I spoke a moment ago.

All of which means that in twenty years—because that is the time it has taken—in twenty years we will have built a system of public institutions in Quebec that, in the end, will

## [Text]

correspond au fond à une orientation et à une impulsion déjà données au début des années 1960, et qui s'est poursuivie au gouvernement après gouvernement.

Ceci s'est produit en face de quel genre de milieu dans le domaine des affaires privées? Comment réagissait le domaine des affaires privées au Québec à cette époque? Il faut bien reconnaître que le milieu des affaires privées au Québec et singulièrement à Montréal, a été, au cours de ces 25 dernières années, considérablement bouleversé. Il y a eu un glissement graduel et peut-être accéléré parfois par certains événements politiques, mais graduels et réguliers depuis 25 ans d'un certain nombre de décisions de Montréal, vers Toronto. Nous le savons tous.

En même temps, il est apparu un groupe d'hommes d'affaires francophones de plus en plus agressifs, de plus en plus ambitieux et essentiellement centrés sur le Québec. Ceux-ci ont demandé le plus de place possible, le plus rapidement possible, si bien que, d'un milieu un peu marginal au début des années 1950, nous voyons apparaître maintenant un milieu d'affaires francophone extraordinairement actif.

La combinaison de ce milieu francophone d'affaires, modifié tel que je viens de le dire, et du secteur public tel que je l'ai décrit, cette combinaison, cet arrimage des deux n'a pas toujours été facile. Cela a été parfois un peu maladroit. Finalement, cela est devenu de plus en plus efficace, de plus en plus important. C'est aussi devenu de plus en plus gros sur le plan financier et sur le plan des opérations possibles. C'est à partir de ce moment que je sors de mon historique et que j'aborde la problématique qui me semble sous-tendre le projet de loi S-31.

Tant que tout cela était petit, ce n'était pas gênant. C'était même, à la rigueur, folklorique, sauf que nous sommes graduellement sortis du folklore. Aujourd'hui, les institutions du secteur public que je viens de décrire sont actionnaires, en collaboration avec des intérêts privés, dans au-delà de 400 compagnies. Cela va d'un extrême à l'autre, des plus petites aux plus grandes. À la Société de développement industriel, on peut prendre 49 p. 100 des actions ordinaires avec \$200,000. À la Caisse de dépôt, nous allons investir plus de 200 millions de dollars dans le Canadien Pacifique. Et tout entre les deux. Nous connaissons et nous voyons à l'heure actuelle certains exemples spectaculaires. Ces exemples spectaculaires sont les seuls significatifs. En fait, l'espèce de symbiose du secteur public et du milieu des affaires privées est maintenant extraordinairement avancée. Il ne faudrait donc pas s'étonner tout à l'heure de voir certains appuis donnés aux positions que je défends aujourd'hui, venir de certains milieux qui paraissent à première vue assez inattendus; j'y reviendrai tout à l'heure.

Le portefeuille de la Caisse de dépôt et de placements atteint maintenant 2,800,000,000 de dollars. Il continue de croître rapidement. C'est le plus gros portefeuille d'actions ordinaires au Canada. Il est beaucoup plus gros que Canadian Pacific Investment dans ce sens-là ou que certains des intérêts les plus importants que nous connaissons au Canada. Cela a été voulu de cette façon il y a quinze ans et c'est comme ça aujourd'hui. Nous savons fort bien qu'un portefeuille de cette

## [Traduction]

correspond to an orientation and thrust already given in the 1960s and which has since been followed by successive governments.

And this in the face of what kind of climate in the private sector? How did the private sector react in Quebec during this period? It must be recognized that the private sector in Quebec, and particularly in Montreal, has been considerably shaken in the past twenty-five years. For twenty-five years, there has been a gradual and regular shift—perhaps accelerated at times by certain political events—of a certain number of decisions from Montreal to Toronto. All of us are aware of this fact.

At the same time, there has emerged a group of Francophone businessmen who are increasingly aggressive, more and more ambitious, and focus their attention essentially on Quebec. They have demanded as great a role as possible as quickly as possible. From the marginal community we represented at the beginning of the 1950s, we are now seeing the appearance of an extraordinarily active Francophone business community.

The combination of this Francophone business community which, as I have just said, is evolving, and the public sector as I have just described it, has not always been easy. At times, it has even been a bit awkward. But in the end, it has become increasingly effective and increasingly important. It has also become larger and larger in financial terms and in terms of the operations it can undertake. I have now finished my historical remarks and shall address the problems that seem to me to underlie Bill S-31.

While this community was small, there was really no problem. In a way, it was even a little quaint, but we gradually moved away from that stage. Today, the public sector institutions I have just described are shareholders, together with private interests, in more than 400 companies, going from one extreme to the other, from the smallest to the largest. In the Société de développement industriel, we can hold 49 percent of common shares with \$200,000. At the Caisse de dépôt, we are going to invest more than \$200 million in Canadian Pacific. These are the two extremes. At present, we have before us certain spectacular examples, which are the only significant ones. In fact, the kind of symbiosis that has built up between the public and private sectors is now extraordinarily advanced. You should therefore not be surprised to see support soon given to positions that I am defending today, and this support could come from certain quarters that appear at first to be somewhat unexpected. But I'll come back to that in a moment.

The portfolio of the Caisse de dépôt et de placements has now reached \$2.8 billion and is continuing to grow rapidly. This is the largest portfolio of common shares in Canada. It is much larger than Canadian Pacific Investment in that respect, and larger than other interests in Canada today. We wanted it this way fifteen years ago and it's working this way today. You are certainly aware that a portfolio of this size cannot grow and develop through constant and small marginal share pur-



## [Text]

taille ne peut pas augmenter et se développer par de petits achats marginaux d'actions sur la bourse, de façon constante. L'on ne peut pas avoir un portefeuille de cette ampleur et s'imaginer qu'on transige comme si on n'en avait que le dixième ou le centième. Il y a des moments où la poursuite des achats par la Caisse de dépôt a un impact inévitable sur les marchés. Il y a des moments, des semaines, sur certains titres où il est très clair que l'impact est inévitable. Il était parfaitement normal, dans le sens du discours en deuxième lecture de M. Lesage, que de par sa taille seulement, un jour, la Caisse de dépôt viendrait à acheter ou à transiger de très gros blocs d'actions. C'était dans la nature des choses.

Après tout, n'importe quel fonds comme la Caisse de dépôt, alimenté par la Régie des rentes et la Régie de l'assurance-automobile et puis par les fonds de pension de la construction etc., un bon jour, devrait aboutir à cette taille considérable.

C'est le seul organisme public au Canada qui ait ces caractéristiques. Le «Heritage Fund» n'est pas du tout cela. Le «Heritage Fund» n'a finalement qu'assez peu d'actions. Ses politiques de placement jusqu'à maintenant ont été des politiques de prêts. Le «Canada Pension Plan», comme je l'ai dit, ne fonctionne que sur des prêts. Il y a seulement une Caisse de dépôt comme organisme public au Canada. Il n'y en a pas d'autres. Dans ce sens, il ne faut pas s'étonner de l'intérêt particulier du gouvernement du Québec dans cette affaire.

Le projet de loi S-31 s'adresse d'abord et avant tout au secteur public québécois et à la Caisse de dépôt en particulier. Il n'y a pas d'analogie véritable ailleurs dans d'autres provinces.

Nous avons constaté, depuis quelque temps, la Caisse de dépôt prendre des participations considérables dans certaines entreprises majeures. Dans certains cas, cela s'est fait sans histoire. Ceux qui étaient visés se sont pliés aux règles du jeu. Je pense ici à la Noranda. Dans le cas de la Noranda, nous n'en avons entendu très peu parler, car tout le monde s'est entendu et tout s'est très bien passé. Dans d'autres cas, l'on a résisté un peu à ce changement profond qui est en train de se produire, au niveau non seulement des structures financières mais inévitablement aussi au niveau du pouvoir. L'on sait bien que l'un ne va pas sans l'autre. Vous avez l'exemple de la Domtar.

Des spectres apparaissent à certains endroits. On se dit: Mais si tel groupe vendait tel bloc d'actions à la Caisse de dépôt ou à la Société générale de financement ou aux deux, de nouvelles entreprises pourraient littéralement apparaître. Il est clair que un des hommes d'affaires les plus importants de notre milieu, qui avant-hier encore disait qu'il n'était pas tout à fait d'accord avec le principe que des mandataires du gouvernement puissent acheter des blocs importants d'actions, que lui-même, à un moment donné, était disposé à nous vendre le contrôle d'une compagnie de pâtes et papier, qui regroupée avec Domtar et Donahue, et contrôlée à part égale par la Caisse de dépôt et la Société générale de financement, aurait pu devenir au Canada la plus grande entreprise de pâtes et papier.

Des choses comme celles-là pourront bien sûr se faire dans l'avenir. Encore une fois, il n'y a rien de nouveau là-dessus.

## [Traduction]

chases on the stock exchange. You cannot have a portfolio of this scope and expect to do business as if you had one tenth or one hundredth as much. There are times when continued purchasing by the Caisse de dépôt has an inevitable impact on the markets. There are moments, weeks, when it is very clear that the impact is inevitable on the markets. It was perfectly natural, in the sense that Mr. Lesage intended in his speech on second reading, that, simply through its size, the Caisse de dépôt would one day buy or trade very large blocks of shares. This was in the nature of things.

After all, any fund like the Caisse de dépôt, supplied by the Régie des rentes, the Régie de l'assurance-automobile, construction funds and other services, would one day reach this considerable size.

This is the only public agency in Canada with these characteristics. The Heritage Fund is quite different. The Heritage Fund actually has rather few shares. Its investment policies to date have been to make loans. The Canada Pension Plan, as I have said, operates only on loans. There is only one Caisse de dépôt among all the public agencies in Canada. There are no others. Thus, it should surprise no one that the Government of Quebec has a particular interest in this matter.

Bill S-31 addresses, first and foremost, the Quebec public sector and the Caisse de dépôt in particular. There is no other real analogy in the other provinces.

For some time now, we have seen the Caisse de dépôt acquire considerable interests in certain major firms. In certain cases, this has gone off without a hitch. Those concerned have played by the rules of the game. I'm thinking here of Noranda. We have heard very little about Noranda because everyone was in agreement and everything went off very well. In other cases, there has been a little resistance to this profound change which is now occurring not just within financial structures but inevitably in the power structure as well. We know very well that the two go together. You have before you the example of Domtar.

Spectres are appearing in certain quarters. People are saying to themselves that if such and such a group sells a block of shares to the Caisse de dépôt or to the Société générale de financement or to both, new firms could quite literally appear. It is clear that one of the most important businessmen in our business community, who two days ago said he did not entirely agree with the principle that government trustees are permitted to trade large blocks of shares, at one time was himself ready to sell us control of a pulp and paper company which, with Domtar and Donahoe, and controlled equally by the Caisse de dépôt and the Société générale de financement, would have become the largest pulp and paper company in Canada.

Transactions such as this may of course be made in the future, but here again, there is nothing new in that. Things



*[Text]*

Cela fait 17 ans que c'est envisagé de cette façon. Il est clair qu'un tel aboutissement représente pour les «establishments» traditionnels dans les milieux financiers des changements majeurs, des modifications assez radicales. Nous les comprenons. Il me paraît évident, et j'ai eu l'occasion de le dire, et la déclaration du président de la Bourse de Toronto nous le confirme ce matin, que l'origine de la loi S-31 a consisté à protéger la direction du Canadien Pacifique contre les actions possiblement combinées de M. Paul Desmarais et de la Caisse de dépôt.

Nous savons tous—c'est de commune renommée—que monsieur Desmarais a une entente avec la direction du Canadien Pacifique en vertu de laquelle il s'engage à ne pas détenir plus de 15 p. 100 des actions de cette société.

Nous savons aussi qu'en vertu de cette entente, si un autre actionnaire dépasse 10 pour cent, alors monsieur Desmarais est dispensé de respecter cette clause de 15 p. 100. Le projet de loi S-31 a été déposé ici au Sénat tard un soir, après qu'il était devenu évident et connu que la Caisse de dépôt en était rendue à 9.976 p. 100 des actions du Canadien Pacifique. Un bloc de 25,000 actions et l'engagement de monsieur Desmarais de 15 p. 100 sautait, il pouvait aller plus haut que ça. Avançant cette hypothèse, j'ai fait relever un certain nombre de sourcils. Je pense que ce que monsieur Bunting, le président de la Bourse de Toronto a dit hier, ne fait que le confirmer.

Je voudrais maintenant aborder certaines des caractéristiques, à mon sens fondamentales, du projet de loi S-31. J'ai dit tout à l'heure qu'à mon sens et en pratique, le projet de loi S-31 ne s'adresse au fond qu'au Québec, pour régler des problèmes que certains croient voir au Québec. Nous avons fait une prospection dans passablement d'autres provinces pour essayer de voir si quelque chose se préparait dans ces directions qui pouvait être considéré comme préjudiciable par qui que ce soit. Tout ce que nous trouvons, invariablement, sont des choses qui s'adressent au Québec.

Deuxièmement, ce projet de loi bloque la participation au capital-action, non pas dans le champ spécifiquement réservé par la Constitution canadienne au gouvernement fédéral; c'est-à-dire, dans le champ d'activité du transport, mais dans toute compagnie dont une a des filiales ou une des filiales d'une de ces filiales peut être consacrée au transport interprovincial ou international.

Je vais vous donner un certain nombre d'exemples de ce que cela veut dire. L'Alcan est un titre excellent à tous égards, nous le savons. Nous avons, dans le secteur public québécois, acheté de l'Alcan depuis plusieurs années. L'Alcan possède une compagnie de transport international qui s'appelle Saguenay Terminal. Nous devons donc arrêter nos opérations d'achats de titre dans l'Alcan.

Cela n'a rien à voir avec le transport, au fond. C'était un des meilleurs titres dans notre Société et nous devons arrêter ça. Nous pouvons toujours avoir une marge si nous ne sommes pas encore à 10 p. 100 et même les actions que nous pourrions acheter au-delà de ce que vous dites non. Là, nous devons renoncer à leur droit de vote, si nous vendons, à un moment donné de l'Alcan sur le marché. Cela est un geste sage d'en

*[Traduction]*

have been seen in this perspective now for seventeen years. It is clear that such a result represents a number of major changes, of fairly radical modifications for the traditional business establishment. We understand this point of view. It seems to me obvious—I have had the opportunity to say so, and the statement by the President of the Toronto Stock Exchange confirmed the fact this morning—that the purpose of Bill S-31 is to protect the management of Canadian Pacific from the possible combined action of Mr. Paul Desmarais and the Caisse de dépôt.

We are all aware—this is common knowledge—that Mr. Paul Desmarais has an agreement with the management of Canadian Pacific according to which he cannot increase his holdings beyond 15 per cent of the company's shares.

We also know that, according to this agreement, if another shareholder controls more than 10 per cent, Mr. Desmarais is no longer obliged to respect his 15 per cent limit. Bill S-31 was tabled here in the Senate one evening after it had become clear and known that the Caisse de dépôt had acquired 9.976 per cent of Canadian Pacific shares. If a block of 25,000 shares had been traded Mr. Desmarais would no longer have been held to the 15 per cent limit and would have been able to go higher. In advancing this hypothesis, I see I have raised a certain number of eyebrows. I think, however, that what Mr. Bunting, the President of the Toronto Stock Exchange, said yesterday only confirms it.

I would now like to discuss some of the characteristics of Bill S-31 which I think are fundamental. I said a moment ago that, in my opinion and in practice, Bill S-31 ultimately addresses only Quebec, its purpose being to settle the problems which some believe they see in Quebec. We have done some canvassing in a number of other provinces to see whether anything is being prepared in these areas that anyone might consider prejudicial. Invariably, what we have found concerns Quebec.

Second, this Bill blocks capital stock investment, not only in the fields specifically reserved for the federal government by the Canadian Constitution—that is, transportation—but in every company of which a subsidiary or a subsidiary of a subsidiary may operate in interprovincial or international transportation.

I will give you a number of examples of what this means. Alcan is an excellent security in every respect, as we are all aware. We in the Quebec public sector have been buying Alcan shares for a number of years. Alcan owns an international transportation company called Saguenay Terminal. As a result of this Bill we must stop buying Alcan securities.

This ultimately has nothing to do with transportation. It was one of the best securities we had and we must now stop. Or we may keep our base if we are not yet at 10 per cent, but we have to waive voting rights even for shares that we could buy above the limit you set. If, at a given moment, we sell Alcan on the market—and it would be a wise move to sell—those shares

*[Text]*

vendre et celles qui pourraient être rachetées dans l'avenir n'auront pas le droit de vote, même en bas de 10 p. 100.

Je vais vous rappeler un autre exemple, madame le Président, que je trouve particulièrement étonnant. Vous allez voir quel genre de conséquences cela aurait pu avoir dans notre société québécoise si le projet de loi S-31 avait existé depuis quelques années. Il y a eu, au Québec, au cours des années 1960, des opérations de fusion dans le commerce de détail alimentaire entre plusieurs petites entreprises québécoises de distribution. La Caisse de dépôt, dès le départ, était actionnaire dans chacune de ces petites sociétés et la Caisse de dépôt a été, en fait, le creuset dans lequel les fusions se sont faites. Cela a été l'honnête courtier entre les diverses parties. Cela a donné Provigo, un des plus grands distributeurs de produits alimentaires au Canada, à l'heure actuelle. La Caisse de dépôt a toujours suivi les opérations de Provigo. Encore une fois, elle a suscité le développement de Provigo; elle a été associée au développement de Provigo depuis qu'elle existe. Elle a, aujourd'hui 30 p. 100 des actions de Provigo.

Provigo contrôle 100 p. 100 des actions de EUGLE, qui à son tour contrôle 100 p. 100 des actions de Capital City Transport et Gleuben Transport. Si le projet de loi S-31 avait existé, l'action que nous avons eue et dont nous sommes très fiers au Québec—on est très fier que Provigo soit apparue et soit devenue le genre d'entreprise qu'elle est devenue—cette action n'aurait pas été possible. Il en est de même pour Domtar. Si le projet de loi S-31 avait existé, nous aurions été placés, à l'égard de Domtar, de la façon suivante: Domtar a déjà eu un permis de transport interprovincial, de façon à utiliser ses camions pour du trafic de retour qui servent à livrer du papier journal.

Il eut fallu que ce permis soit accordée à une petite filiale pour que les opérations qui ont été entreprises à l'égard de Domtar ne puissent se faire. Ce ne sont pas les investissements dans le transport que le projet de loi S-31 risque de bloquer. C'est en fait d'empêcher, encore une fois, quelque chose qui est construit depuis vingt ans; c'est-à-dire, l'accumulation des épargnes des Québécois de servir dans certaines des entreprises les plus solides, les plus intéressantes, les plus dynamiques, celles qui offrent davantage de prospection. C'est cela que ça veut dire.

La troisième caractéristique du projet de loi S-31, est qu'il traite les provinces de façon plus dure que l'étranger. Comme gouvernement, comme secteur public d'une province, nous allons être traités comme jamais FIRA traite des investissements étrangers. Je vais vous en donner un exemple. Le projet de loi S-31 est déposé devant le Sénat et la date qu'il comporte est le 2 novembre. A partir du 2 novembre, nous sommes bloqués pour un certain nombre d'opérations immédiates. Exemple: SOFATI, entreprise à Montréal qui vient de se lancer dans le transport de containers. SOFATI a embauché un certain nombre de cadres de castres, comme on le sait, et a loué, a mis sous bail un certain nombre de navires...

**Le sénateur Frith:** Quelle compagnie?

**L'honorable M. Parizeau:** SOFATI. Ses opérations viennent de commencer mais d'ores et déjà, elle prend sur le marché du «container» une part importante entre l'Europe de l'Ouest,

*[Traduction]*

that could be repurchased in future would not carry voting rights, even those below the 10 per cent limit.

I will give another example, Madam Chairman, which I find particularly surprising and which will demonstrate the kind of consequences Bill S-31 would have had on Quebec society if it had been in existence for a number of years. During the 1960s, there were a number of mergers in the retail food industry between a number of small Quebec distribution firms. From the outset, the Caisse de dépôt was a shareholder in each of these small companies and was in fact a catalyst in the mergers. It was a simple broker for the various parties. The result was Provigo, at present one of the largest distributors of food products in Canada. The Caisse has always followed Provigo's operations. Once again, it encouraged Provigo's development. The Caisse has been involved in Provigo's development since its inception and today owns 30 per cent of Provigo's shares.

Provigo controls 100 per cent of EUGLE, which in turn controls 100 per cent of the shares of Capital City Transport and Gleuben Transport. If Bill S-31 had existed, our involvement—and in Quebec, we are very proud that Provigo has appeared and become the kind of company it has become—would not have been possible. The same is true for Domtar. If Bill S-31 had existed, our position with regard to Domtar would have been the following: Domtar already had an interprovincial transport license enabling it to use its trucks for return traffic in delivering newsprint.

This license would have had to be granted to small subsidiary in order for Domtar to be able to carry out its operations. But it isn't just transportation, or investment in transportation, that Bill S-31 may stop. It may prevent something that has been built up over the past twenty years—I mean the accumulated savings of Quebecers—from being used in some of the most solid, most interesting and most dynamic firms, those offering the greatest prospects. This is what it means.

The third characteristic of Bill S-31 is that it is harder on the provinces than on foreign countries. As the government, as the public sector of a province, we are going to be treated in a way that FIRA would never treat foreign investment. I'll give you an example. Bill S-31 was tabled in the Senate and dated November 2. As of November 2, we are unable to conduct a certain number of immediate operations. Example: SOFATI, a Montreal firm, which has just gone into container transport. SOFATI has hired a number of executives as you know, and has rented, or rather leased a number of ships...

**Senator Frith:** What company?

**Hon. Mr. Parizeau:** SOFATI. Its operations have just begun but already it is carrying a major portion of the container market, essentially between western Europe and the



## [Text]

essentiellement, et la côte est de l'Amérique. SOFATI était, au moment où le projet de loi S-31 a été déposé, en négociations avec la Caisse de dépôt pour un financement.

Bien sûr, l'opération est arrêtée à cause de la date du 2 novembre. Je ne sais pas exactement comment l'opération va pouvoir se faire, de quelle façon il va falloir changer cela. Une chose est claire, les discussions sur le financement de SOFATI sont arrêtées depuis le 2 novembre. Le 6 du même mois, FIRA permettait à une compagnie belge d'acheter 50 p. 100 des actions de Dart Container Line; c'est-à-dire que l'on permet à une société belge de faire ce qui maintenant nous est interdit.

Je rappellerai, que le problème peut devenir extraordinairement paradoxal. Comme vous le savez, la Société générale de Belgique a un statut mixte; l'on peut se trouver placé dans la situation où une entreprise étrangère, relevant d'un gouvernement étranger, pourrait plus facilement faire des investissements au Québec que le secteur public québécois. Ceci ne serait pas le moindre des paradoxes. Je vous rappelle, que beaucoup d'entreprises françaises viennent d'être nationalisées et que certaines compagnies allemandes qui regardent, à l'heure actuelle, des possibilités d'investissement au Québec, sont des compagnies nationalisées, dans leur pays. Est-ce qu'on en arriverait à la situation où un gouvernement étranger pourrait plus facilement investir dans des titres au Québec que le secteur public québécois. Cela serait assez paradoxal.

Quatrième observation sur ces caractéristiques fondamentales du projet de loi S-31. Il nous laisse, évidemment, comme secteur public québécois, toute latitude d'investir à l'étranger. Les limitations dont j'ai parlé tout à l'heure tombent, à la condition que nous investissions aux États-Unis. Si nous investissons aux États-Unis, il n'y aura aucun problème de quel-qu'ordre que ce soit. Ce bill gêne donc considérablement le placement d'épargne et des taxes des Québécois chez eux. Il s'attaque à ce droit fondamental que nous avons de placer notre argent et nos taxes au mieux de nos intérêts.

C'est dans ce sens, où le président de la Caisse de dépôt, il y a quelques jours, disait qu'il ne voit pas comment les pertes ou le manque à gagner, si l'on veut, en termes de revenus de la Caisse de dépôt seraient inférieures à 100 millions de dollars pour les cinq prochaines années. Dans un horizon de cinq ans, cela nous paraissait être un estimé raisonnable du manque à gagner qu'il va encourir.

Je reconnais que sur le plan des structures traditionnelles de ce que l'on appelle les «establishments» traditionnels, du point de vue des affaires, le projet de loi S-31 présente des avantages. Il me semble s'attaquer à la source même d'une action de développement économique commencée au Québec que nous voulons poursuivre. Nous avons reçu des appuis, comme on le sait, de plusieurs sources. Il y a, à l'heure actuelle, deux types d'attitudes à l'égard du bill S-31, dans notre milieu. Il y a ceux qui demandent le retrait du bill S-31. Je pense ici au président de la Bourse de Montréal. Je pense ici à la Chambre de commerce du district de Montréal.

J'aimerais vous lire un court extrait de la prise de position de la Chambre de commerce du district de Montréal, pour vous indiquer à quel point certaines des observations que je cherchais à faire tout à l'heure ne sont pas l'expression de

## [Traduction]

east coast of North America. When Bill S-31 was tabled, SOFATI was negotiating financing with the Caisse de dépôt.

Of course, the operation was halted because of the November 2 date. I don't know exactly how the operation will be conducted or how it will have to change, but one thing is clear: SOFATI's discussions concerning financing have been stopped since November 2. On November 6, FIRA permitted a Belgian company to buy 50 percent of the shares of Dart Container Line. In other words, a Belgian company is permitted to do something we are forbidden to do.

I would remind you that the problem may become extraordinarily paradoxical. As you know, the Société générale de Belgique has a mixed status and we could find ourselves in a situation where a firm controlled by a foreign government could more easily invest in Quebec than the Quebec public sector. This would not be the least of the paradoxes. I would remind you, for example, that many French firms have just been nationalized, and that certain German companies which, at present, are considering investment opportunities in Quebec are nationalized, companies in their own countries. Will the situation arise in which a foreign government can more easily invest in Quebec securities than the Quebec public sector? This would be quite paradoxical indeed.

My fourth remark on the basic features of Bill S-31 is as follows. There clearly remains, for the Quebec public sector, the possibility of investing abroad. The limitation I spoke of a moment ago would not apply if we invested in the United States. If we invested in the United States there would be no problem of any kind. In other words, this Bill considerably hinders the investment of Quebecers' savings and taxes in their own province. It attacks our fundamental right to invest our money and taxes in our best interests.

It was with this in mind that the President of the Caisse de dépôt said a few days ago that he did not see how the Caisse de dépôt's losses, or opportunity costs as it were, in terms of revenues, would be less than \$100 million for the next five years. Over five years, this seems to us to be a reasonable estimate of the opportunity costs he will incur.

I recognize that, for the traditional structures of what is called the traditional business establishment, Bill S-31 has a number of advantages. But it seems to me to attack the very source of an economic development activity that has begun in Quebec and which we wish to continue. We have received support, as you know, from a number of sources. At present, there are two types of attitudes in our community towards Bill S-31. There are those who seek the withdrawal of Bill S-31. I'm thinking here of the President of the Montreal Stock Exchange and of the Chamber of Commerce of the District of Montreal.

I would like to read you a brief excerpt from the position paper of the Chamber of Commerce of the District of Montreal to show the extent to which some of my observations a moment ago are not the expression of any partisan or simply



## [Text]

quelque chose de partisan ou de simplement politique. Le dernier paragraphe du communiqué de la Chambre de commerce de Montréal se lit ainsi:

Cette prise de position de la Chambre ne serait être interprétée comme une caution toute catégorie à l'interventionnisme des gouvernements dans l'économie. Cependant et parce que la Chambre est capable de départage et de discernement, reconnaît-elle que certaines actions du gouvernement provincial, parmi d'autres mesures de d'autres gouvernements, ne sont pas étrangères à l'émergence et à l'affirmation d'une compétence économique québécoise?

C'est aussi clair que cela. Bien sûr, d'autres Chambres de commerce, commencent à manifester aussi le même genre d'attitude, demandant le retrait de S-31. On ne s'étonnera pas, je pense, de voir aussi que les syndicats comme la CSN en demandent le retrait. Il y a une autre attitude qui est en train de se développer. Je prends pour exemple la déclaration du Conseil du patronat du Québec qui est un peu différente et qui dit: Bien, peut-être pas le retrait, mais en tout cas que tous les gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, soient astreints aux mêmes restrictions que l'on trouve dans le bill S-31. Ou bien cela s'applique à tout le monde ou cela doit s'appliquer à personne. Je dois vous dire, madame le président, que je ne suis pas d'accord avec cette approche. Je ne vois pas, en vertu de quel principe d'ordre économique on empêcherait le gouvernement fédéral d'aller au-delà de 10 p. 100 dans des compagnies qui peuvent avoir des activités de transport dans l'une ou l'autre de leurs filiales.

Ce que je dénonce dans le projet de loi S-31, je ne le dénonce pas seulement pour moi, je le dénonce aussi pour le gouvernement fédéral lui-même, mais le principe de ce bill me paraît incorrect. Je ne vois pas en vertu de quoi le gouvernement fédéral lui-même, si on lui appliquait les mêmes dispositions, ne se sentirait pas considérablement gêné dans l'action nécessaire qu'il a apportée au financement des entreprises depuis un certain nombre d'années.

Nous arrivons à quelques conclusions, madame le président. Depuis 20 ans, nous avons petit à petit, au Québec, trouvé le moyen d'appuyer notre développement par les méthodes qui, au Canada, sont originales. Je ne vois pas que, parce qu'elles sont originales, qu'on doive les déplorer. Il n'y a pas, en soi, de stigmates à attacher au fait que nous ayons procédé différemment. Parce que des succès assez spectaculaires ont été atteints, notre façon de procéder a des tendances à être gênante pour d'autres. Mais enfin, nous ne pouvons tout de même pas nous excuser d'avoir réussi un certain nombre d'opérations. Il faudrait tout de même ne pas arriver à la conclusion que si nous étions restés folkloriques, et que nous ne gênions personne, qu'alors il n'y aurait pas de projet de loi.

Je souhaite donc vivement qu'on ne nous gêne pas, les intérêts publics comme les intérêts privés du Québec—qu'on ne nous gêne pas dans la production économique que nous connaissons depuis un certain temps.

Ceux pour qui l'unité canadienne est quelque chose d'essentiel n'ont pas, j'imagine, à considérer qu'on mine l'unité cana-

## [Traduction]

political interest. The last paragraph of the document from the Chamber of Commerce of Montreal reads as follows:

This position taken by the Chamber must not be interpreted as a categorical stance against government intervention in the economy. However, and because it is able to decide and make judgements, the Chamber recognizes that certain actions by the provincial government, among other measures taken by other governments, are not inimical to the emergency and affirmation of a strong Quebec economy.

It's as clear as that. Of course, in other Chambers of Commerce, the same kind of attitude in favour of the withdrawal of Bill S-31 is beginning to show. I don't think anyone today will be surprised that unions like the CSN want it withdrawn. But another, slightly different, attitude is developing and I take as an example the statement by the Conseil du patronat du Québec. They feel that the Bill's withdrawal is perhaps not necessary, but that, in any case, all governments, including the federal government should be subject to the same restrictions contained in Bill S-31. Either it applies to everyone or it should apply to no one. I must say, Madam Chairman, that I do not agree with this approach. I do not see any economic principle by which the federal government might be prevented from holding more than a ten percent interest in companies willing to conduct transportation operations through one or other of their subsidiaries.

What I denounce in Bill S-31—and I denounce it not only for myself, but also for the federal government—is that the principle of the Bill seems to me wrong. I do not see why the federal government itself, if the same provisions were applied to it, would not feel considerably hindered in the necessary action it has taken in the financing of business over a number of years.

I am now coming to a number of conclusions, Madam Chairman. Over the past twenty years, we in Quebec have gradually found the means to support our development through methods which are original in Canada. I do not see why they should be condemned because they are original. There is no stigma attached to the fact that we have proceeded differently. Since some fairly spectacular successes have been achieved, our procedures tend to irritate others, but, in the end, we cannot apologize for having been successful in certain operations. We must not conclude, however, that, if we had retained our traditional ways and not irritated anyone, there would be no Bill S-31.

Thus, I very much hope that the public and private interests of Quebec will not be interfered with, and that no one will interfere with the economic production that we have maintained for some time now.

Those who consider that Canadian unity is something essential do not, I imagine, feel that unity would be harmed if the Francophone business community became larger and stronger.

[Text]

diennne parce que les milieux d'affaires francophones deviendraient forts et importants.

Il ne faut pas non plus nous inciter ou nous forcer à investir une partie de l'épargne collective à l'étranger. Il ne faut pas nous acculer à cela. Si on nous accule à quelque chose de ce genre, je pense qu'on aurait commis une mauvaise action.

C'est dans ce sens, madame le président, que l'on conclut qu'il faut retirer le projet de loi S-31, et comme je le disais au début de mes remarques, le laisser mourir au Feuilleton. Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Parizeau. Sénateur Deschatelets, voulez-vous débiter les questions?

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur Parizeau, tout d'abord, je veux vous féliciter pour la clarté avec laquelle vous avez traité cette question en rapport avec le projet de loi S-31. Vous nous avez donné quelques notes historiques qui nous font comprendre la mise en marche de la Caisse de dépôt, qui débouche aujourd'hui avec un mode un peu plus agressif sur le marché financier.

Nous avons entendu, la semaine dernière, le ministre André Ouellet, qui a parlé au sujet de la Caisse de dépôt, et je voudrais citer quelques mots de ce qu'il a dit alors:

La Caisse de dépôt, fondamentalement, a un mandat d'investir des fonds de pension et de jouer un rôle de fiduciaire... de prendre le contrôle par l'achat de pourcentages importants d'actions de certaines compagnies, de faire des investissements de capital-risque, etc...

Si je comprends bien votre exposé, monsieur Parizeau, vous nous avez parlé des pouvoirs de la Caisse de dépôt; vous avez même parlé des limites de ses pouvoirs à 30 p. 100.

**L'honorable M. Parizeau:** C'est ça.

**Le sénateur Deschatelets:** Ces pouvoirs, aujourd'hui, est-ce qu'ils existent en vertu d'une charte quelconque? Ce n'est pas une compagnie comme une autre, la Caisse de dépôt, mais il doit y avoir une charte, ce qu'on appelle "terms of reference" en vertu de laquelle la Caisse de dépôt a vie. Avez-vous cela?

**L'honorable M. Parizeau:** La Caisse de dépôt a été créée en vertu d'une loi publique de 1965, et les pourcentages, les limites auxquelles je me réfère sont dans la loi et n'ont jamais été changés. Alors, quand on dit, par exemple, que la Caisse de dépôt n'a pas le droit de prendre plus de 30 p. 100 des actions d'une corporation, c'est dans la loi, et cela a toujours été là, et n'a jamais été changé.

**Le sénateur Deschatelets:** Vous ne pourriez pas aller au-delà, à moins de changements dans la loi?

**L'honorable M. Parizeau:** Oui, à moins de changements dans la loi.

**Le sénateur Deschatelets:** Maintenant, je prends pour acquis qu'en aucune circonstance, surtout depuis que les activités de la Caisse de dépôt sont de plus en plus agressives—en aucune circonstance vous avez cherché à prendre le contrôle des parts votantes d'une compagnie donnée?

[Traduction]

Nor should we be encouraged or forced to invest a portion of our collective savings abroad. We must not be pushed to that. If we were pushed to this kind of action, I think it would be most unfortunate.

For these reasons, Madam Chairman, we conclude that Bill S-31 must be withdrawn and, as I said at the beginning of my remarks, that it be allowed to die on the order paper. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Parizeau. Senator Deschatelets would you like to begin the questioning?

**Senator Deschatelets:** Mr. Parizeau, first of all I would like to congratulate you for the clarity with which you have discussed the matter of Bill S-31. You have given us some background information that helps us understand the origins of the Caisse de dépôt, which today operates a little more aggressively in the financial market.

Last week, we heard Mr. André Ouellet discuss the Caisse de dépôt. I would like to quote a little of what he said at that time:

Basically, the Caisse de dépôt has a trust to invest pension funds and to play a fiduciary role... to take control of certain companies through the purchase of large percentages of shares, to make investments of risk capital, etc.

If I understand your presentation correctly, Mr. Parizeau, you have told us about the powers of the Caisse de dépôt; you have even spoken of the restrictions limiting its powers to 30 percent.

**Hon. Mr. Parizeau:** That is correct.

**Senator Deschatelets:** Now does the Caisse today hold these powers under some sort of charter? The Caisse de dépôt is unlike any other company but there must be a charter, or terms of reference, under which the Caisse de dépôt was established? Do you have that?

**Hon. Mr. Parizeau:** The Caisse de dépôt was created by government legislation in 1965, and the percentages, the limits to which I was referring, are in that legislation and have never been changed. So, when we say, for example, that the Caisse de dépôt is not entitled to hold more than 30 percent of shares in a corporation, this is the law, it has always been there and has never been changed.

**Senator Deschatelets:** You could not exceed that limit unless the law were changed?

**Hon. Mr. Parizeau:** That is correct, not unless the law were changed.

**Senator Deschatelets:** Now I take it for granted that, under no circumstances, particularly since the Caisse de dépôt has become increasingly aggressive in its activities, have you tried to take control of the voting shares of a given company?



[Text]

**L'honorable M. Parizeau:** Si on met ensemble plusieurs institutions du secteur public québécois, oui, bien sûr; par exemple, prenons le cas de Domtar; la Société générale de financement, qui est déjà très impliquée dans la pâte et le papier, par le truchement de Donohue, et le Donohue St-Félicien, a participé à une opération qui petit à petit a amené au-delà de 40 p. 100 des actions de Domtar, soit à la Caisse de dépôt, pour une part, soit à la Société générale de financement, aussi bien que l'on peut dire que le secteur public québécois a, à l'heure actuelle, au-delà de 40 p. 100 des actions de Domtar, selon que ces opérations sont habituellement faites.

Elles peuvent être faites aussi avec le secteur privé. Je vais vous donner un exemple: Noranda. Noranda, à l'heure actuelle, est en pratique sous le contrôle d'une société qui s'appelle Brascan, dans laquelle elle dispose de 70 p. 100 des actions, et la Caisse de dépôt 30 p. 100. Or, avec la Caisse de dépôt qui a 30 p. 100, Brascan qui en a 70, on a créé une filiale qui s'appelle Brascad, et Brascad, à son tour, prend le contrôle effectif de Noranda.

**Le sénateur Deschatelets:** Mais jamais, en aucune circonstance, la Caisse de dépôt par elle-même, avec les actions qu'elle possède, ne représente le contrôle d'une compagnie?

**L'honorable M. Parizeau:** Ça ne doit pas dépasser 30 p. 100.

Maintenant, monsieur le sénateur, je voudrais quand même ne pas laisser d'ambiguïté dans votre esprit; il est évident qu'une société, quelle qu'elle soit, privée ou publique, qui contrôle, mettons, 30 p. 100, un cas hypothétique, mais qui contrôlerait 30 p. 100 des actions de Bell Téléphone, en pratique, en prendrait le contrôle effectif.

**Le sénateur Deschatelets:** Ma deuxième question, car je n'ai que trois questions, parce que vous avez déjà répondu à peu près toutes les autres que je me proposais de vous poser.

Je pense qu'on peut admettre, non seulement au Québec, mais dans toutes les autres provinces du Canada, qu'une entreprise privée, actuellement, est étouffée, ne peut pas jouer le rôle de moteur qu'elle peut jouer dans une autre période de prospérité, par exemple. Est-ce que c'est là que vous voyez l'agressivité de la Caisse de dépôt? Est-ce que c'est parce que la conjoncture économique au Québec est telle que, à la Caisse de dépôt, on sent l'obligation de se servir des fonds de la Caisse comme moteur, pour essayer d'atténuer les difficultés économiques que nous avons?

**L'honorable M. Parizeau:** Monsieur le sénateur, ce sont effectivement des considérations qui, pour moi, sont centrales. Là, je vais parler comme ministre des Finances. Il est évident que, dans les circonstances présentes, après les marchés financiers très difficiles que nous avons connus depuis deux ans—moi, j'aurais, comme ministre des Finances, un intérêt clair à utiliser au maximum, pour le financement du gouvernement du Québec, les fonds qui vont à la Caisse de dépôt—comme le font les autres provinces. Vous n'avez pas idée comment cela me soulagerait d'être capable de pouvoir prendre, à la Caisse de dépôt, tout l'argent qui y entre chaque année. J'aurais une vie beaucoup plus facile et plus simple. Or, il faut, il est absolument impératif, dans les circonstances que vous venez de décrire, que la Caisse garde un maximum d'argent disponible

[Traduction]

**Hon. Mr. Parizeau:** If we take a number of Quebec public sector institutions together, yes, of course. For example, take the case of Domtar. The Société générale de financement is already very much involved in pulp and paper through the Donohue company and Donohue St-Félicien. Here, the Caisse de dépôt and the Société générale de financement have taken part in an operation that has given them more than 40 per cent of Domtar's shares. As a result, you could say that the Quebec public sector now holds more than 40 per cent of Domtar's stock, depending on the manner in which these operations are coordinated.

They may also be conducted with the private sector. Take the example of Noranda. At present, Noranda is, in practical terms, under the control of a company called Brascan, in which it holds a 70 per cent interest, and the Caisse de dépôt 30 per cent. Now with the Caisse de dépôt which holds 30 per cent, and Brascan which holds 70 per cent, a subsidiary called Brascad was created which in turn has taken over effective control of Noranda.

**Senator Deschatelets:** But does the Caisse de dépôt by itself ever, under any circumstances, control a company through the shares it holds?

**Hon. Mr. Parizeau:** It must never exceed 30 per cent.

Now, Senator, I would like to make things clear for you. It is clear that any company, be it a private firm or Crown corporation, that controls say 30 per cent of the shares of Bell Telephone would, in practice, take effective control.

**Senator Deschatelets:** My second question—I have only three questions because you have already answered nearly all the others I wanted to ask you.

I think we can admit that, both in Quebec and in the other provinces of Canada, private firms are today stifled, unable to play the dynamic role they would play, for example, in a period of prosperity. Is it in this light that you see the Caisse de dépôt's aggressive stance? Is it because of the current economic situation in Quebec that the Caisse de dépôt feels obliged to use its funds in a dynamic way to attempt to resolve our economic difficulties?

**Hon. Mr. Parizeau:** Senator, these are considerations that I feel are central to the problem. I'm going to speak to you as a Minister of Finance. It is obvious that, under the present circumstances, given the very tight financial markets we have had for two years, I, as Minister of Finance would have a very definite interest in using the funds of the Caisse de dépôt to the maximum to finance the Government of Quebec, just as the other provinces do. You have no idea what a relief it would be for me to be able to use all the money deposited in the Caisse de dépôt every year. My life would be much easier and simpler. However, in the circumstances that you have just described, it is absolutely essential that the Caisse keep as much capital as possible available to finance businesses. At present, we are all aware of the extent to which many firms in



[Text]

pour le financement d'entreprises. Nous savons tous, à l'heure actuelle, à quel point beaucoup d'entreprises au Canada sont sous-capitalisées, sont sur-endettées, et nous avons là une possibilité de financement unique. Alors, qu'est-ce que je fais, comme ministre des Finances, à travers ces années difficiles qu'on a connues? Eh bien, je me maîtrise, je me contrôle, je ne vais pas en chercher plus que d'habitude, même si à certains moments j'ai comme des mouvements de concupiscence!

**Le sénateur Deschatelets:** Monsieur Parizeau, j'ai une dernière question, et je vais vous rappeler que vous n'êtes pas obligé de répondre.

Ce projet de loi limite à 10 p. 100 les investissements d'actions votantes dans les compagnies de transport?

**L'honorable M. Parizeau:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** La Caisse de dépôt est limitée, elle, à des investissements qui ne dépassent pas 30 p. 100?

**L'honorable M. Parizeau:** Oui.

**Le sénateur Deschatelets:** Disons que, pour l'étude de ce projet de loi, il y aurait un amendement qui limiterait, non pas à 10, mais à 30 p. 100 les investissements des gouvernements provinciaux et des agences sous votre contrôle?

Selon les objectifs de principe que vous avez eues à voir le gouvernement fédéral s'ingérer dans ces questions-là, quelle serait votre réaction, ce matin, disons, si on vous disait qu'il y aurait une possibilité, à un moment, que nous haussions cette limitation de 10 à 30 p. 100, soit le montant total que vous avez le droit d'investir?

**L'honorable M. Parizeau:** Monsieur le sénateur, oui, dans la pratique des choses, si on disait 30 p. 100 pour la Caisse de dépôt, ce serait répéter ce qu'il y a dans sa propre loi. Mais, faites attentions, il n'y a pas que la Caisse de dépôt. J'ai souligné autant que je le pouvais ce matin que nous sommes en face de bien d'autres entreprises dans le secteur public québécois. Par exemple, la SDI. Elle est actionnaire de 49 p. 100 des actions dans beaucoup de petites entreprises. Les petites entreprises, ça n'attire pas les titres des journaux comme les grosses. Mais, entre nous, dans une ville, ou dans un secteur ou dans un groupe d'hommes d'affaires, ce n'est peut-être pas spectaculaire et ce n'est peut-être pas dans les journaux, mais pour eux, c'est peut-être essentiel.

Pourquoi encore une fois gêner du financement qui très souvent est appelé par les hommes d'affaires eux-mêmes? Quelle serait la logique pour moi de dire au président de la Société de développement industriel: je vais faire une sorte d'entente ou d'accord pour que vous soyez limités à 30 p. 100? Sur le plan du développement économique des petites entreprises au Québec, cela donne quoi? Est-ce que dans des entreprises tout à fait spécialisées, dans le transport, est-ce que je vais dire au ministère des Transports: «Vous ne pouvez plus faire ce que vous avez fait avec Bussièrès Transport»? Prenons ce cas de Bussièrès Transport, il est intéressant. 50 p. 100 des actions de Bussièrès Transport sont contrôlées par le ministère des Transports, jusqu'à ce que l'on arrive à mettre ces actions ailleurs dans le secteur public québécois. L'autre 50 p. 100 est contrôlé par le Canadien National. En quoi provoque-t-on une crise au Canada en ayant le gouvernement du Québec, qui

[Traduction]

Canada are undercapitalized and too far in debt, and we have here a unique financing opportunity. So what can I do as Minister of Finance during these difficult years? I control myself, I don't take more than usual, even though at times I have an overwhelming desire to do so.

**Senator Deschatelets:** Mr. Parizeau, I have a final question and I'm going to remind you that you are not obliged to answer it.

Bill S-31 limits investments in the voting shares of transportation companies to 10 per cent. Is that correct?

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes.

**Senator Deschatelets:** And the Caisse de dépôt is limited to investments not exceeding 30 per cent?

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes.

**Senator Deschatelets:** Let us say, for the purpose of our study of this bill, that there were to be an amendment which would limit investments by provincial governments and agencies under their control to 30 per cent rather than 10 per cent.

According to the objectives you have voiced with respect to the principle of federal government interference in these matters, what would be your reaction if you were told this morning that there was a possibility that we might raise the limit on the total investment you were entitled to make from 10 per cent to 30 per cent?

**Hon. Mr. Parizeau:** Mr. Senator, if the Caisse de dépôt were given a 30 per cent limit, this would only repeat what is already in the Caisse's law. But the Caisse de dépôt isn't the only party concerned. This morning I have tried as much as possible to stress the point that there are many other firms in the Quebec public sector. SDI, for example, holds 49 per cent of the shares of many small firms. Small firms do not make newspaper headlines like the big ones do. But, just between us, in a city, or in a sector or in a group of businessmen, this kind of thing isn't spectacular and perhaps does not make the headlines, but for those involved it is perhaps essential.

Once again, why interfere with financing which very often is requested by the businessmen themselves? What would be the logic in my saying to the President of the Société de développement industriel that I'm going to reach a kind of agreement limiting him to 30 per cent? In terms of the economic development of small Quebec businesses, what does that do? Look at highly specialized businesses, in transportation: am I going to tell the Department of Transport that it can no longer do what it did with Bussièrès Transport? Let us take the case of Bussièrès Transport; it is an interesting one. The Department of Transport will control 50 per cent of shares in Bussièrès Transport until we are able to place the shares elsewhere in the Quebec public sector. The other 50 per cent is controlled by Canadian National. How does the Government of Quebec cause a crisis in Canada by controlling 50 per cent of the shares of a surface transportation company when the other 50

[Text]

contrôle 50 p. 100 des actions d'une compagnie de transport routier et l'autre 50 pour cent contrôlé par le Canadien National? Où est le problème?

**Le sénateur Rousseau:** Monsieur le ministre, j'ai quelques questions à vous poser. J'essaierai d'être brève car il y a un certain nombre de questions auxquelles vous avez déjà répondu dans votre exposé. Je suis heureuse que vous soyez ici ce matin pour donner le point de vue de la province de Québec, non seulement comme ministre des Finances, mais comme l'un des bâtisseurs de la Caisse de Dépôt en 1965-1966. Je suis aussi heureuse de votre présence, personnellement; je ne vous dis pas cela en tant que sénateur du gouvernement libéral, mais surtout à titre de Québécoise qui participe à l'activité sociale et politique de la province et du Canada.

J'ai quatre genres de questions à vous poser. La première serait au niveau des compétences constitutionnelles. Selon vous, et selon possiblement le gouvernement de la province de Québec, est-ce que le projet de loi S-31 touche directement ou indirectement à une des compétences provinciales selon la Constitution de 1982? Dans la même veine de pensée, est-ce qu'il modifie d'une façon ou d'une autre les ententes entre le gouvernement fédéral et celui de la province de Québec ou d'une autre province en particulier, l'accord qui, je suppose, a dû être mis en place, lors de la création de la Caisse de dépôt en 1966, de même que lors de la mise en œuvre du Fonds de pension du Canada et de la Régie des rentes du Québec et bien sûr de la Caisse de dépôt. Disons que je vous laisse répondre à cette question et je reprendrai plus tard sur la réforme des pensions.

**L'honorable M. Parizeau:** Je dois dire au départ, lorsqu'on aborde ces questions d'ordre constitutionnel, que nous sommes en train de faire examiner toute la question constitutionnelle. Elle n'est pas pour le moment, du moins quant à moi, au centre du débat. Ce que je viens plaider ici ce matin, ce sont les conséquences économiques pour le Québec d'un tel projet de loi.

Si on veut aborder brièvement la question constitutionnelle et la question du champ des compétences, il me semble y avoir—et là je parle en profane, car ce n'est pas ma branche, les questions constitutionnelles—mais il semble d'ores et déjà qu'il y a une ambiguïté ou une confusion extraordinaire dans l'interprétation que l'on donne au mot «transport». Ce qui est indiqué à l'article 92 de la Constitution canadienne, c'est qu'il y a un certain nombre d'activités qui relèvent de la compétence fédérale. Les sociétés à charte fédérale ne tombent pas automatiquement dans le champ de juridiction fédérale. Par exemple, beaucoup de sociétés à charte fédérale sont astreintes à toutes les lois provinciales.

Le cas le plus évident est la Loi du salaire minimum. Une compagnie peut avoir une charte fédérale et néanmoins être assujettie à la Loi du salaire minimum dans la province où elle opère. Mais l'article 92 dit que le commerce de banque est de juridiction fédérale. Alors, les banques ne seraient jamais assujetties au salaire minimum des provinces, mais au salaire minimum du gouvernement fédéral. Il y a une distinction très nette entre les champs dits de compétence fédérale à l'article 92 et les compagnies à charte fédérale. Deuxièmement, cela

[Traduction]

per cent is controlled by Canadian National? Where's the problem?

**Senator Rousseau:** Mr. Minister, I have a number of questions to ask you. I shall try to be brief because you have already answered a number of questions in your presentation. I am pleased that you are here this morning to give the point of view of the Province of Quebec, not only as Minister of Finance, but also as one of the builders of the Caisse de dépôt in 1965-1966. I am also personally pleased that you are here, and I say that not as a Senator of the Liberal government but rather as a Quebecker taking part in the social and political life of Quebec and Canada.

I have four kinds of questions to ask you. The first concerns constitutional jurisdictions. In your view, and possibly in the view of the Government of Quebec, does Bill S-31 touch, directly or indirectly, one of the areas of provincial jurisdiction under the 1982 Constitution? In the same line of thinking, does it modify in any way the agreements between the federal government and that of the Province of Quebec, or of any other province, in particular the agreement which, I suppose, had to be put in place when the Caisse de dépôt was created in 1966 or when the Canada Pension Fund and the Quebec Régie des rentes and, of course, the Caisse de dépôt were implemented? I'll let you answer that question and come back later to pension reform.

**Hon. Mr. Parizeau:** I should say at the outset, since we are discussing constitutional issues, that we are currently examining the entire constitutional question. For the moment, it is not central to the debate, at least in my opinion. What I want to explain here this morning is the economic consequences for Quebec of such a bill.

In discussing briefly the constitutional question and the question of jurisdictions, it seems to me—and here I'm speaking as an outsider since constitutional questions are not my field—that right off the bat there is an ambiguity or an extraordinary amount of confusion in the interpretation made of the word "transportation". What is indicated in Section 92 of the Canadian Constitution is that there are a number of fields under federal jurisdiction. Corporations with a federal charter do not automatically fall under federal jurisdiction. For example, many such corporation are subject to all provincial laws.

The most obvious case is the Minimum Wage Act. A corporation may have a federal charter and nevertheless be subject to the Minimum Wage Act in the province in which it operates. But Section 92 states that banking operations come under federal jurisdiction. The banks would therefore not be subject to provincial minimum wage restrictions but rather to those set by the federal government. There is very clear distinction between fields said to be under federal jurisdiction in Section 92 and corporations with a federal charter. Second-



## [Text]

me paraît une interprétation extraordinaire que de dire: toute compagnie qui possède une filiale qui possède une filiale de transport, se trouve à être assujettie ou considérée comme entreprise de transport au sens de l'article 92 de la Constitution. Cela revient à mon exemple de l'Alcan de tout à l'heure. Nous ne trouvons pas à l'article 92 qu'une entreprise d'aluminium est de compétence fédérale. C'est vrai qu'elle contrôle Saguenay Transport. Il y a là une ambiguïté extraordinaire.

Pour le moment, je ne m'engage pas là-dedans. Premièrement, parce que je n'ai pas la compétence nécessaire, et d'autre part parce qu'il y a des études en cours. A ma connaissance, il y a au moins un sénateur jusqu'à maintenant qui a mis en cause certains aspects constitutionnels du projet de loi S-31. Ce qui me paraît le plus fondamental, ce sont les conséquences pour le développement économique du Québec.

Pour ce qui a trait aux ententes, non il n'y avait pas d'entente en 1965-1966. Ce qui s'était essentiellement produit, c'est qu'en vertu de la technique de l'«opting out» de cette époque, le «Canada Pension Plan» avait été établi. Le Québec n'y avait pas participé en vertu du système de l'«opting out». Il avait créé sa propre structure. La seule entente, et elle est très lâche, et c'est très curieux car très souvent ce sont les ententes les plus approximatives qui sont observées—alors l'entente de base, si vous le voulez, ou l'entente morale, plus qu'autre chose, était la suivante: C'est que sur le plan des cotisations et sur le plan des bénéfices, la Régie des rentes et le «Canada Pension Plan» ne s'éloigneraient pas trop l'un de l'autre. Jusqu'à maintenant, cela s'est bien maintenu. A cause de la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, on ne voulait pas créer de problèmes d'incompatibilité majeure. C'était tout. Il n'y avait pas d'entente formelle quant au fonctionnement de la Caisse de dépôt. J'ai passé au travers toutes ces années-là moi-même. J'ai travaillé sur ce dossier depuis une bonne vingtaine d'années. Je pense que fondamentalement, quand nous avons lancé le projet de Caisse de dépôt, personne ne pensait qu'un jour il atteindrait cette taille, en-dehors de ceux qui faisaient les études. Nous qui travaillions avec les actuaires, nous voyions très bien ce qu'il en adviendrait. Mais dans le public, on ne pensait pas vraiment qu'un jour ce projet atteindrait cette taille. Quelques hommes d'affaires à Montréal ont eu un peu plus de prescience que les autres. Ils n'étaient pas nombreux. Dans ce sens-là, je pense que le gouvernement fédéral, à l'époque, ne voyait pas la nécessité d'y regarder de près.

**Le sénateur Rousseau:** J'ai une deuxième question. Je ne vous apprends rien, monsieur le ministre, en vous disant que nous nous dirigeons vers une réforme des pensions au Canada. Étant donné l'importance de la province de Québec et le fait qu'elle administre son propre Régime de pension, je voudrais que vous m'apportiez de même que pour le bénéfice de mes collègues, un éclaircissement sur les inter-relations entre la Caisse de dépôt, sa rentabilité et la valeur actuarielle des pensions du Régime des rentes du Québec, particulièrement en regard de celles du Fonds de pension du Canada.

En d'autres mots, je pense qu'il est important de comprendre s'il y a un danger de voir de moins en moins d'harmonisation entre le Fonds de pension du Canada et le Régime des rentes

## [Traduction]

ly, it seems to me to be an extraordinary interpretation to say that every company owning a transportation subsidiary is subject to, or considered as a transportation company in terms of, Section 92 of the Constitution. This brings us back to the example of Alcan which I mentioned earlier. We can't find anything in Section 92 to the effect that an aluminum company falls under federal jurisdiction. It is true that it controls Saguenay Transport. Herein lies an extraordinary ambiguity.

For the moment I'm not committing myself in the matter, first of all because I don't have the necessary expertise and second, because studies are currently underway. To my knowledge, at least one Senator to date has questioned certain constitutional aspects of Bill S-31. But I think the most fundamental issue is the consequences for Quebec's economic development.

With regard to the agreements, no, there were no agreements in 1965-1966. What happened essentially was that the Canada Pension Plan was established with an opting-out formula which enabled Quebec not to join the plan. The Province created its own structure. The only agreement was a very loose one. It is very curious indeed that very often it is the most approximate agreements that are observed. The basic agreement, as it were, or rather the moral agreement, was that the Régie des rentes and the Canada Pension Plan would not stray too far from one another in terms of contributions and benefits. To date, this agreement has been well maintained. Because of manpower mobility in Canada there was no desire to create major problems of incompatibility. That was all. There was no formal agreement on the federal government's operation with regard to a certain mode of operation at the Caisse de dépôt. I went through these years myself and have worked on this matter for a good twenty years. Basically I think that, when we went ahead with the Caisse de dépôt project, no one except those who did the studies thought the Caisse would reach its present size. Those of us who worked with the actuaries saw very well what would become of it. But in the public sector no one really thought that one day it would reach this size. Some businessmen in Montreal had a little more foresight than others, but they were few in number. I don't think that the federal government at the time felt it was necessary to consider the matter more closely.

**Senator Rousseau:** I have a second question. It will of course come as no surprise to you, Mr. Minister, that we are moving toward pension reform in Canada. Given the size of the Province of Quebec and the fact that it administers its own pension plan, would you clarify for my colleagues and myself the relationships between the Caisse de dépôt, its profitability and the actuarial value of the pensions in Quebec's Régime des rentes as compared to those of the Canada Pension Plan?

In other words, I think that it is important to understand that there is a danger in seeing the Canada Pension Plan fall out of line with Quebec's pension plan. I think it could affect



[Text]

du Québec. Selon moi, cela pourrait affecter la rentabilité des deux régimes, si leur fonctionnement est trop différent. Est-ce que vous pouvez fournir plus d'information à ce sujet? Concernant cette question, je voudrais savoir si vous avez fait des estimés sur le montant des entrées et revenus disponibles à la Caisse de dépôt; dans l'éventualité que les contributions du Régime des rentes du Québec soient augmentées, quelle serait la possibilité offerte à la Caisse pour faire fructifier ces argents? Est-ce que vous avez bien saisi le sens de ma question? Je crois que oui; d'ailleurs j'ai participé à ce débat de 1965-1966.

**Le sénateur Asselin:** Sur un rappel au règlement, madame le président, j'ai bien l'impression que nous sommes ici ce matin pour étudier les principes contenus dans le projet de loi S-31. Je comprends que la question de notre collègue, le sénateur Rousseau, est importante. Je ne pense pas que l'on devrait régler toute cette question de fonds de pension entre le fédéral et les provinces ce matin. Je pense qu'il y a beaucoup de sénateurs qui ont des questions pertinentes à la déposition faite par le ministre Parizeau. J'ai beaucoup de collègues qui seraient intéressés à poser des questions. Je me demande si le sénateur Rousseau ne pourrait pas remettre à un autre moment cette discussion importante.

**Le sénateur Rousseau:** Je vous remercie bien mais mes questions sont relatives au projet de loi S-31. Je peux cependant y revenir plus tard. Je reviendrai cependant sur des questions de nature économique concernant le projet de loi S-31, si Madame le président le permet.

**Le président:** C'est bien, continuez.

**Le sénateur Rousseau:** Quel est le nom des 300 entreprises dans lesquelles la Caisse de dépôt détient plus de 10 p. 100 de participation? J'ai lu avec intérêt le rapport annuel de 1981 de la Caisse de dépôt. Ce sont des questions très courtes. Dans quel secteur de l'économie, dans quelle province sont-elles, quel pourcentage ces placements représentent-ils dans l'ensemble des placements à capital-actions de la Caisse? Est-ce que c'est très considérable? Comment a évolué ce pourcentage de participation dans le secteur privé depuis la fondation de la Caisse de dépôt? Disons que je vais m'en tenir à cela pour le moment et j'y reviendrai plus tard si j'en ai le temps.

**L'honorable M. Parizeau:** Madame le sénateur, on me prépare un estimé du nombre de sociétés dans lesquelles la Caisse de dépôt aurait plus de 10 p. 100 des actions. Je pourrai vous communiquer cette réponse dans quelques minutes. Alors est-ce que je comprends bien, madame le président, que je dois laisser de côté les premières questions que le sénateur Rousseau m'avait posées. J'aimerais obtenir des instructions de votre part.

**Le sénateur Tremblay:** Je ne détesterais pas que le ministre des Finances du Québec nous donne une certaine indication au sujet du rendement relatif que les fonds correspondants au Régime des rentes produisent dans le «Canada Pension Plan» et à la Caisse de dépôt. Je n'ai pas d'objections à cela, si le sénateur Asselin retire son rappel au règlement.

**Le sénateur Asselin:** Non, je ne le retire pas.

[Traduction]

the profitability of the two plans if their operations differ too greatly. Could you provide us with more information on the subject? In particular, I would like to know whether you have made estimates of inflows and revenues available to the Caisse de dépôt in the event that contributions to the Quebec pension plan are increased. What opportunity would the Caisse have to invest these funds? Have I made my question clear? By the way, I believe I also took part in this debate in 1965-1966.

**Senator Asselin:** A point of order, Madam Chairman. I have the impression that we are here this morning to study the principles contained in Bill S-31. I understand that Senator Rousseau's question is important. I do not think we should settle this question of pension funds between the federal government and the provinces this morning. I think a lot of senators have questions to ask about Mr. Parizeau's testimony. Many of my colleagues would be interested in asking questions. I wonder if Senator Rousseau could not postpone this important discussion to another time.

**Senator Rousseau:** Thank you very much, but my questions are about Bill S-31. I can come back later though. I will go back over some economic questions about Bill S-31 if Madam Chairman will allow me to do so.

**The Chairman:** Very well, continue.

**Senator Rousseau:** What are the names of the 300 companies in which the Caisse de dépôt holds more than a 10 percent interest? I was greatly interested in the Caisse de dépôt's 1981 annual report. These questions are very short. In which sector of the economy and in what provinces are they located? What percentage of the Caisse's overall investment do these investments represent? Is it very considerable? How has this percentage changed since the Caisse de dépôt was established? I'm going to leave it at that for now and I'll come back later if I have time.

**Hon. Mr. Parizeau:** Madam Senator, an estimate of the number of corporations in which the Caisse de dépôt has more than a 10 percent interest is being prepared for me. In a few minutes, I'll be able to give you the answer. Do I understand, Madam Chairman, that I have to put Senator Rousseau's question aside? I would like to receive some instructions from you.

**Senator Tremblay:** I would like it if Quebec's Minister of Finance could give us some indication about the relative return on pension funds in the Canada Pension Plan and on those in the Caisse de dépôt. I have no objection to that if Senator Asselin withdraws his point of order.

**Senator Asselin:** No, I'm not withdrawing my point of order.

[Text]

**Le président:** Monsieur Parizeau va répondre à la question de madame Rousseau.

**Le sénateur Tremblay:** Cela révélerait des choses intéressantes, je crois bien.

**Le président:** A l'ordre, s'il vous plaît. Monsieur Parizeau, voulez-vous répondre?

**L'honorable M. Parizeau:** Madame le sénateur, les représentants de la Caisse de dépôt, témoigneront ici devant le Sénat la semaine prochaine. J'ai pris bonne note d'un certain nombre de chiffres que vous m'avez demandés. La Caisse de dépôt ou ses fonctionnaires viendront vous les présenter. Vous comprendrez que ces chiffres demandent passablement de calculs, comme par exemple les changements qui seraient arrivés dans le porte-feuille depuis la création de la Caisse; je pense que si on donne quelques jours à la Caisse, elle pourra nous présenter ses chiffres d'ici jeudi prochain. Je vais vous donner cependant des indications générales qui pourront vous donner une certaine idée de l'orientation du mouvement. 12 p. 100 de l'actif de la Caisse en 1979 était dans des titres, dans des actions. En 1980, c'était 17 p. 100. En 1982, nous étions aux environs de 20 p. 100. Donc la proportion des actifs de la Caisse va en progressant. Cette progression est assez remarquable. Elle correspond à un désir très clair de la Caisse depuis quelques années de mieux se protéger contre l'inflation. Elle veut aussi se protéger de la détérioration du pouvoir d'achat du porte-feuille d'obligations.

Maintenant, je vais peut-être avoir à déborder un tout petit peu dans le sens que monsieur le sénateur Tremblay ouvrirait comme porte tout à l'heure; c'est ça qui explique que le rendement financier de la Caisse de dépôt est plus élevé que celui du «Canada Pension Plan». La façon dont ce porte-feuille a été géré depuis le début a donné un rendement plus élevé que le «Canada Pension Plan». Alors sur le plan de la protection des Québécois, la politique suivie a des résultats tangibles, précis, statistiquement calculables. Quant au nombre de sociétés dans lesquelles la Caisse de dépôt aurait plus de 10 p. 100, là j'ai demandé à la Caisse de fournir ces renseignements jeudi prochain. Vous voyez la difficulté de répondre ici aujourd'hui, correctement, à cette question. Nous avons des compagnies où on est un peu en bas de 10 p. 100 à certains moments et un peu au-dessus de 10 p. 100 mais c'est 9.676 p. 100.

Je pense que la chose la plus simple serait que la Caisse prépare une sorte de liste avec ce qui est significativement un peu en bas de 10 p. 100. Cela pourrati parler davantage à l'œil. Je suis persuadé que vous seriez surprise si je vous donnais une liste des entreprises où nous avons plus de 10 p. 100 et que vous ne voyez pas le nom du Canadien Pacifique à cet endroit. Si je ne vous mentionnais pas qu'il est juste en-dessous, vous pourriez peut-être considérer que je ne suis pas tout à fait franc.

**Le sénateur Rousseau:** J'ai une question supplémentaire, madame le président. Ce n'est pas exactement une question supplémentaire; c'est plutôt une constatation, pour faire suite au rappel au règlement du sénateur Asselin, que j'accepte avec grâce. J'étais aussi curieuse parce que je ne serai pas ici la semaine prochaine et je voulais vraiment avoir de l'information

[Traduction]

**The Chairman:** Mr. Parizeau is going to answer Madame Rousseau's question.

**Senator Tremblay:** That should be interesting.

**The Chairman:** Order, please. Mr. Parizeau, would you care to answer?

**Hon. Mr. Parizeau:** Madam Senator, representatives of the Caisse de dépôt will be here next week to testify before the Senate. I have made a note of some of the figures you have asked me for. The Caisse de dépôt or its officials will give them to you. You understand that these figures require considerable calculations. There have been changes in the portfolio since the Caisse was established. If the Caisse has a few days to prepare them, I think it will have the figures for us next Thursday. I can, however, give you a general idea about overall trends. Twelve per cent of the Caisse's assets in 1979 were in securities and stocks. In 1980, it was 17 per cent and in 1981, it was approximately 20 per cent. This proportion of the Caisse's assets is thus growing. The progress is pretty remarkable and indicates the Caisse's desire in the last few years to protect itself better against the inflation we have experienced. It also wants to protect itself against the deteriorating purchasing power of its portfolio of bonds.

Now, since Senator Tremblay has brought the subject up, I'm going to have to say a few words about the Caisse de dépôt's returns. The answer to why the Caisse de dépôt has a higher return than the Canada Pension Plan lies in the way this portfolio has been handled since the beginning. As far as protecting Quebecers is concerned, the policy has tangible, precise, statistically calculated results. As for the number of corporations, in which the Caisse de dépôt has more than a 10 per cent holding, I have asked the Caisse to provide this information next Thursday. You can see how difficult it is for this question to be answered correctly here today. There are companies in which we hold slightly less than 10 per cent at a given time and a bit more than 10 per cent depending on transactions. Canadian Pacific, for example, does not fall into over 10 per cent category, but it is 9.676 per cent.

I think the simplest thing would be for the Caisse to prepare a list of those companies in which it has holdings significantly below 10 per cent, but which are still very large. I think you would be surprised if I handed you a list of companies in which we hold more than 10 per cent and Canadian Pacific does not figure among them. If I were to say it is just below 10 per cent, you might consider I was being less than frank.

**Senator Rousseau:** I have another question, Madam Chairman. It's not exactly a question, just a remark. It is to clarify Senator Asselin's point of order which I gracefully accept. I was also curious because I will not be here next week and I really wanted some information on this Bill. I would like to say that I think this Bill is very important and should be studied



[Text]

sur ce projet de loi. Cela m'amène à dire que je pense que ce projet de loi est très important et il devra être étudié aussi longtemps que l'on n'aura pas eu une certaine satisfaction des réponses et de ses implications. Merci, Madame le président.

**Le président:** Merci, sénateur Rousseau. Sénateur Flynn, s'il vous plaît.

**Le sénateur Flynn:** Merci, Madame le président. Je voudrais dire à M. Parizeau que nous avons été très intéressés par sa présentation. Je m'attendais à ce que les partisans de l'adoption de ce bill interviennent autrement, peut-être un peu plus vigoureusement que ne l'a fait le sénateur Rousseau. Nous avons entendu le Ministre de la Consommation et des Corporations, M. Ouellet, la semaine dernière, et je n'ai pas été capable d'extraire des réponses à des questions fondamentales. Vous avez fait allusion tantôt aux problèmes du Canadien Pacifique Ltée. M. Ouellet nous a dit, quand je lui ai demandé qu'est-ce qui avait provoqué le dépôt de ce projet de loi, qu'il n'y a aucun incident en particulier dans le temps, qui a amené le dépôt soudain de la loi.

D'après ce que nous disait M. Ouellet, il n'est rien arrivé. Vous soulignez le problème de la possibilité que la Caisse de dépôt acquiert plus que 10 p. 100 des actions du Canadien Pacifique Ltée et qu'avec l'entente prévue à l'endroit de Power Corporation, cela déclencherait l'achat de plus de 15 p. 100 des actions. Avez-vous des renseignements particuliers pour appuyer cette hypothèse ou cette affirmation?

**L'honorable M. Parizeau:** Monsieur le sénateur, c'est toujours très difficile de sonder les reins et les cœurs...

**Le sénateur Flynn:** Il y a certains reins qui sont plus faciles, je suis d'accord avec vous!

**L'honorable M. Parizeau:** Oui, il y a certains reins plus faibles que d'autres! On en est forcément limité à des conjectures, sauf qu'il y a certaines conjectures fort troublantes. Tous ceux qui ont suivi d'un peu près les tractations entre M. Paul Desmarais et la direction du Canadien Pacifique, savent à quel point il a fallu beaucoup de temps pour en arriver à cette entente en vertu de laquelle il se limitait à 15 p. 100.

D'autre part, c'est un secret de polichinelle que la Caisse de dépôt avait acheté graduellement beaucoup d'actions du Canadien Pacifique. L'on savait que si la Caisse—si quelque actionnaire que ce soit car l'entente de M. Desmarais et le Canadien Pacifique ne mentionne pas la Caisse—si quelqu'autre actionnaire dépasse 10 p. 100, alors la clause du 15 p. 100 est levée;—tout autre actionnaire.

La Caisse de dépôt, comme j'ai eu l'occasion de le dire tout à l'heure, s'approchait dangereusement de 10. 9. 976, ça commence à friser—on sent le boulet passer. La procédure tout à fait inhabituelle pour introduire ce projet de loi semblait indiquer, en tous les cas, une curieuse coïncidence. Je l'ai présenté de cette façon; j'ai été—je dois dire—ce matin, estomaqué de voir les déclarations de M. Bunting, à toutes fins pratiques, confirmant ce que j'avais dit.

Je ne savais pas, j'ai appris ce matin, que M. Bunting avait consulté le président de la Bourse de Vancouver, celui de la Bourse de Calgary et celui de la Bourse de Montréal pour demander que l'on fasse des pressions auprès du gouvernement

[Traduction]

until we are satisfied with the answers and its implications. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Senator Rousseau. Senator Flynn, please.

**Senator Flynn:** Thank you, Madam Chairman. I would like to say to Mr. Parizeau that his presentation was very interesting. I expected the supporters of this Bill to intervene a little more vigorously than Senator Rousseau because the Minister of Consumer and Corporate Affairs, Mr. Ouellet, was here last week and I was unable to get answers to some basic questions. You referred a few minutes ago to the problems of Canadian Pacific Ltd. Mr. Ouellet told us last week, when I asked what had led up to this Bill, that there was no particular incident behind the sudden introduction of the Bill.

From what Mr. Ouellet told us, nothing has happened. But you emphasize the possibility that the Caisse de dépôt will acquire more than 10 percent of the shares of Canadian Pacific Ltd. and with Power Corporation's standstill agreement, this would trigger the purchase of more than 15 percent of the shares. Have you any particular information to support this hypothesis or claim?

**Hon. Mr. Parizeau:** Senator, it is always difficult to explain the inexplicable.

**Senator Flynn:** Some things are more easily explained than others.

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes, some are easier and some are harder. We are inevitably limited to conjecture, except that there are some very troublesome conjectures. Those who have closely followed the transactions between Paul Desmarais and the management of Canadian Pacific know that it took a great deal of time to come to this 15 percent agreement.

On the other hand, it is an open secret that the Caisse de dépôt had gradually purchased a lot of Canadian Pacific's shares. It was known that if the Caisse—or any other shareholder—the agreement between Mr. Desmarais and Canadian Pacific does not mention the Caisse, if some other shareholder held more than 10 percent of the shares, then the 15 percent clause would be lifted.

As I said earlier, the Caisse de dépôt was coming dangerously close to 10 percent, because 9.976 percent is getting pretty close. The unusual manner used to introduce the bill seems curiously coincidental.

I said so, and this morning I was flabbergasted to hear Mr. Bunting's statement which, to all intents and purposes, confirmed what I had said. I learned this morning what I did not know before, that Mr. Bunting had consulted the presidents of



[Text]

fédéral pour préparer, justement, un projet de loi comme le bill S-31, aux fins—il le dit, M. Bunting, clairement—aux fins de protéger le Canadien Pacifique contre les efforts conjugués ou non de Paul Desmarais et de la Caisse de dépôt. Quand le président de la Bourse de Toronto est à la fois d'une candeur et d'une franchise pareilles ce que je considérerais être une certitude morale, devient davantage que cela.

**Le sénateur Flynn:** Une deuxième question, un point sur lequel je n'ai pas pu extraire de M. Ouellet une réponse satisfaisante, c'est qu'il a dit que le motif, l'objectif du bill, était d'empêcher une érosion des compétences fédérales. Je me demande si vous, vous êtes capable de définir ce que M. Ouellet pouvait avoir à l'esprit. Je lui ai demandé, par exemple, si cela changeait quoi que ce soit au pouvoir de la Commission des transports ou à l'Office national de l'énergie, de contrôler les compagnies de transport, les compagnies de pipe-line, etc.

Je n'ai pas eu de réponse satisfaisante. Pouvez-vous imaginer de quelle façon, avec 10, 15 p. 100 ou jusqu'à 30 p. 100—parce que je comprends que cela ne dépasse pas 30 en vertu de votre loi—que l'on pourrait éroder les compétences fédérales avec ces détentions de ce pourcentage d'actions dans certaines compagnies s'occupant de transport ou d'autres domaines connexes.

**L'honorable M. Parizeau:** Savez-vous, elle m'a beaucoup intrigué, moi, cette question de l'érosion des pouvoirs fédéraux. Dans un premier temps, puisque je ne voyais pas au Québec dans cette espèce de «move on» du secteur public dans son ensemble, depuis quelques années, je ne voyais pas vraiment ce qui pouvait limiter les compétences fédérales. J'ai pensé que peut-être il y avait dans cette loi quelque chose qui visait une autre province ou un projet de cette nature qui était en préparation dans une autre province. On s'est enquis et on n'a rien trouvé.

Il faut bien comprendre que toute société, qu'elle soit financée entièrement par le secteur public d'une province ou en partie par le secteur public et en partie par le secteur privé, demeure toujours liée ou assujettie aux réglementations et aux lois fédérales. Il n'y a pas moyen d'y échapper. Ce n'est pas parce que le gouvernement du Québec, par le truchement de l'une ou de plusieurs de ses sociétés d'État investit dans une entreprise, que l'entreprise échappe à la réglementation fédérale. Je ne vois pas du tout l'érosion que cela présente.

J'irai plus loin que ça, d'ailleurs. Beaucoup des gestes dont j'ai parlé ce matin existent à des degrés divers, ont été posés à des degrés divers par des sociétés d'État québécoises, depuis fort longtemps. J'ai essayé de montrer, ce matin, à quel point petit à petit, graduellement, cela s'est fait. C'est quand même étonnant qu'après maintenant presque vingt ans d'opération, on dit qu'il y a érosion. Où est l'érosion? Est-ce que cela ne serait pas plutôt la taille et le succès? Le succès peut être gênant. La taille dérange toujours.

**Le sénateur Flynn:** D'ailleurs on n'a pas cette préoccupation-là à l'égard de Québécoir. L'on est bien prêts à exempter Québécoir 1 et probablement Québécoir 2. On ne se préoccupe pas trop de la compétence fédérale, à l'espèce.

[Traduction]

the Vancouver Stock Exchange, the Calgary Stock Exchange and the Montreal Stock Exchange to ask that the federal government be pressured into preparing a bill like S-31 in order to—as Mr. Bunting clearly stated—protect Canadian Pacific from the joint efforts of Paul Desmarais and the Caisse de dépôt. When the President of the Toronto Stock Exchange is both candid and frank, which I considered him to be, then there's something to it.

**Senator Flynn:** A second question. It's about a point that I was unable to get Mr. Ouellet to answer satisfactorily. He said the purpose of the Bill was to prevent the erosion of federal jurisdiction. I wonder if you can define what Mr. Ouellet had in mind. I asked him, for example, if that changed the power of the Canadian Transport Commission or the National Energy Board to control transportation companies, pipeline companies, etc.

I did not receive a satisfactory answer. Can you imagine how, with 10, 15 or even 30 percent of these share holdings—because I understand that it cannot go past 30 percent according to your Bill—the federal government's jurisdiction over certain companies dealing with transportation or other related fields can be eroded?

**Hon. Mr. Parizeau:** This question of eroding federal powers has intrigued me a lot. To begin with, since I did not see in Quebec this kind of "move on" from the entire public sector, and since I did not really see for a number of years what could limit federal jurisdiction, I thought that perhaps this Bill was aimed at another province or a bill in another province or something similar being prepared in another province. We checked and found nothing.

It must be understood that any corporation, whether financed wholly by a province's public sector or partially by the public sector and partially by the private sector, is always subject to federal regulations and legislation. There is no way of escaping that. It is not because the Government of Quebec invests in a business through one or several of its Crown corporations that the business escapes federal regulation. I do not see how that causes erosion.

I will go even farther than that. Much of what I have spoken of this morning exists to varying degrees and has been questioned to varying degrees by Quebec Crown corporations for a long time. I have tried to show this morning how this has been done gradually. But it is surprising that after nearly twenty years of operation, there is said to be erosion. What erosion? Isn't it rather a question of size and success, because success can be embarrassing? And size is always disturbing.

**Senator Flynn:** No one was concerned about Québécoir in all this. We are ready to exempt Québécoir 1 and probably Québécoir 2. No one is too concerned about federal jurisdiction there.

[Text]

**L'honorable M. Parizeau:** J'ai eu l'occasion, monsieur le sénateur, de discuter de ces questions aériennes pendant bien des années.

Je pense que je suis probablement le premier à avoir obtenu une lettre d'intention de Québécoir et de Nordair pour fusionner, de la direction de ces deux sociétés aériennes. Cela remonte—sauf erreur et là je peux me tromper d'un an, peut-être—cela remonte à 1968.

Nous avions un intérêt clair comme gouvernement du Québec, à ce que ces deux sociétés fusionnent, de façon à mieux assurer le service aérien dans cette région du monde. Les deux compagnies étaient d'accord. Le gouvernement du Québec était d'accord pour prendre une participation minoritaire dans le groupe. Je me suis présenté—je m'en souviendrai toute ma vie—à la Commission des transports, au nom du gouvernement pour lequel je travaillais à ce moment-là, j'étais fonctionnaire. Je me suis présenté à la Commission des transports et le président de cette Commission m'a dit, dans la meilleure humeur possible, d'ailleurs: «Je contrôle les permis, je ne suis pas d'accord». Cela ne s'est pas fait.

Je l'ai dit, cela allait de soi, la réglementation fédérale, elle est là. Les permis relèvent d'Ottawa. Dans ce sens, il n'y a pas plus d'érosion aujourd'hui, quand on discute de Québécoir, qu'il pouvait y avoir un début d'érosion à cette époque. Le gouvernement fédéral n'était pas d'accord, cela ne s'est pas fait.

**Le sénateur Flynn:** Pacific Western ne semble pas avoir créée de problèmes à la compétence fédérale.

**L'honorable M. Parizeau:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que C.P. Air pourrait en créer plus, avec 15 ou 20 p. 100 d'actions de la Caisse, croyez-vous?

**L'honorable M. Parizeau:** Je ne vois pas; je ne vois pas de quelle façon.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez parlé de l'étendue de l'application du bill S-31 et vous avez mentionné que toute compagnie qui aurait une filiale impliquée dans le transport tel que défini dans le bill empêcherait la Caisse de dépôt d'acquérir plus de 10 p. 100. Dans le cas où la Caisse de dépôt détient déjà plus que 10 p. 100, à supposer que cette compagnie ne soit pas présentement incluse dans la définition prévue par le bill S-31, cette compagnie se trouverait peut-être empêchée d'acheter des compagnies de transport comme filiales, n'est-ce pas? C'est une autre des conséquences, cela peut aller très loin.

**L'honorable M. Parizeau:** Effectivement, monsieur le sénateur. Nous avons examiné cette question d'assez près et on peut y voir deux volets. Une société ne voudrait pas avoir, comme actionnaire, l'un ou l'autre des organismes du secteur public québécois. Comment se défend-on? On achète une petite compagnie de transport qui a quatre camions entre Hull et Ottawa et le tour est joué. C'est aussi simple que cela.

Deuxième volet—et là, cela rejoint l'observation que vous faisiez—un homme d'affaire est parfaitement d'accord pour s'associer à l'une ou l'autre des institutions du secteur public québécois. Il le veut, il le souhaite, il a besoin de faire une nouvelle émission de titres, la Caisse doit y entrer pour une

[Traduction]

**Hon. Mr. Parizeau:** Senator, I have had the opportunity to discuss these airline questions for many years.

I think I was probably the first to receive from the management of these two airline companies a letter stating Québécoir's and Nordair's intention to merge and that dates back—if I'm not mistaken and I could be off by a year—to 1968.

The Government of Quebec was clearly interested in these two airlines merging in such a way as to ensure better airline service in this part of the world. The two companies were in agreement. The Government of Quebec agreed to be a minority partner in the group. I appeared before the Canadian Transport Commission on behalf of the government for which I was then a civil servant. The President of the Canadian Transport Commission told me as nicely as possible that he controlled the licenses and did not agree with the merger. So it didn't happen.

I told him that it was obvious that there were federal regulations and that licences were issued by Ottawa. In this sense, there is no more erosion today as far as Québécoir is concerned that there might have been at that time. The federal government did not agree, and nothing took place.

**Senator Flynn:** Pacific Western does not seem to have created any problem for federal jurisdiction.

**Hon. Mr. Parizeau:** No.

**Senator Flynn:** Do you think CP Air could cause more problems with 15 or 20 per cent of the Caisse's shares?

**Hon. Mr. Parizeau:** I don't think so. I don't see how.

**Senator Flynn:** You spoke of the scope of Bill S-31 and you mentioned that any company with a subsidiary involved in transportation, as defined in the Bill, could prevent the Caisse from acquiring more than 10 percent of the shares. But in the event that the Caisse already holds more than a 10 percent interest, and in the event that this company is not presently included in the Bill S-31 definition, would this company not find itself prevented from buying transportation companies as subsidiaries? This is another outcome with far-reaching consequences.

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes indeed, Senator. We have examined this question carefully and we can see two elements. A corporation would not want one of Quebec's public sector bodies as a shareholder. How can one defend oneself? You buy a small transportation company with four trucks between Ottawa and Hull and there you have it. It is as simple as that.

The second element brings us back to the point you made. A businessman agrees to go into partnership with one of the Quebec public sector bodies. He wants and needs to issue new shares, the Caisse must purchase a fairly large percentage, say 25 percent. This could involve S.D.I. or any other public sector



[Text]

proportion assez élevée, mettons 25 p. 100. Il en est de même pour la SDI, ou n'importe qui d'autre du secteur public. Cet homme d'affaires doit s'engager jusqu'à la fin des temps à ne jamais rentrer dans le transport. C'est absurde. Enfin, comme disait le général de Gaulle: «L'avenir dure longtemps!» Est-ce qu'on voit un homme d'affaires dire à l'avance «je promets sur la Bible que je ne toucherai jamais aux transports, à ses œuvres et à ses pompes!»?

**Le sénateur Flynn:** J'y renonce!

**L'honorable M. Parizeau:** J'y renonce!

**Le sénateur Flynn:** Les pouvoirs de la Caisse de dépôt de placer dans les actions porte-feuilles, dans le secteur privé se trouvent à l'article 32, je pense, de la loi constitutive. Si je comprends bien, cette disposition n'a pas été modifiée depuis 1970.

**L'honorable M. Parizeau:** Non, elle n'a pas été modifiée depuis 1970. D'autre part, les changements ont été mineurs; si je me souviens bien, c'étaient des changements de forme. Le 30 p. 100 est là depuis le début.

**Le sénateur Flynn:** Est-il question présentement, à l'Assemblée nationale, ou même au sein du gouvernement de réviser cette politique générale ou la définition de la politique générale de la Caisse? Est-ce que cela a fait l'objet de débats dernièrement?

**L'honorable M. Parizeau:** Non, la formule a été rodée. Elle semble correspondre exactement aux besoins à la fois du marché et des entreprises. Si bien, que nous n'avons jamais eu de débats à cet égard. Nous avons, par exemple, révisé la loi de la Caisse des dépôts pour des clarifications dans le texte.

Il y a eu un certain nombre de changements relativement mineurs. Il n'y a même pas eu de débats sur le 30 p. 100, à notre niveau, entre nous. Ça n'a même pas été abordé. La règle fonctionne bien. Elle ne cause pas de problèmes. Il n'y a pas de raison de la réviser.

Il arrive que l'on cherche, en rédigeant des lois, une formule à peu près correcte et que cela prenne un certain nombre d'amendements pour la trouver. Il arrive que l'on tombe juste dessus du premier coup.

**Le sénateur Flynn:** Je voyais la déclaration de Raymond Garneau ce matin, qu'on lui attribuait dans *Le Devoir*, et c'est en regard de cette déclaration-là que je vous posais cette question; mais même l'Opposition n'a pas soulevé cette question-là, dernièrement?

**L'honorable M. Parizeau:** Sur le 30 p. 100?

**Le sénateur Flynn:** Sur la politique générale de placement de la Caisse.

**L'honorable M. Parizeau:** Ah oui, bien sûr, il y a eu des débats, relativement peu, à l'Assemblée nationale, je dois dire, parce que ça se comprend un peu, la plupart des députés à l'Assemblée nationale sont là depuis assez longtemps pour savoir que, et ce n'est pas né d'hier, les débats sont plutôt en dehors de l'Assemblée nationale, dans certains milieux, où tout à coup on découvre le muscle qu'il y a derrière nous. Tout ça, où le phénomène de taille dont je parlais tout à l'heure, commence à être perçu. Tout le monde n'a pas perçu ça en

[Traduction]

corporation. The businessman must then commit himself until the end of time not to invest in transportation. That's absurd. Besides, like Gen de Gaulle said, the future lasts a long time. Can you see a businessman saying "I swear on the Bible never to meddle in transportation, or anything related to it."

**Senator Flynn:** I give up!

**Hon. Mr. Parizeau:** I give up!

**Senator Flynn:** I believe the Caisse de dépôt's powers to invest in portfolio shares in the private sector are stated in Article 32 of its founding legislation. If I understand correctly, this clause has not been revised since 1970.

**Hon. Mr. Parizeau:** No, it hasn't been revised since 1970. On the other hand, the changes have been minor, changes in form only I believe. The 30 percent provision has been there from the beginning.

**Senator Flynn:** Is there some question now of revising this general policy or the definition of the Caisse's general policy in the National Assembly or within the government? Wasn't that discussed recently?

**Hon. Mr. Parizeau:** No, the formula has been worked out. It seems to correspond exactly to the needs of both the market and the business sector. So well, in fact, that we have never had any debates on it. When we revised the Caisse's legislation, we had to clarify certain sections in the text.

There were some relatively minor changes. We didn't even debate the 30 percent element. It hasn't been raised. The rule is working well and there are no problems. There's no reason to revise it.

When laws are being formulated, we look for a nearly perfect formula and sometimes you have to go through a number of amendments before you find it. Here, it so happened that we were right the first time.

**Senator Flynn:** I read Raymond Garneau's statement in *Le Devoir* this morning, and I would like to ask a question about it, but even the Opposition hasn't brought up the question recently.

**Hon. Mr. Parizeau:** About the 30 percent?

**Senator Flynn:** About the general investment policy of the Caisse.

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes. Of course, there have been debates. I must admit that there have been relatively few debates in the the National Assembly because most members have been there long enough to know that debates take place outside of the Assembly, in certain circles where the muscle behind us is suddenly revealed, where the question of size that I mentioned a moment ago is made visible. Not every one becomes aware of it at the same time, but it's usually found in business circles rather than in Parliament. We have lived with



[Text]

même temps, mais c'est plutôt dans les milieux d'affaires qu'à l'intérieur du Parlement. Ça ne se pose pas, ça fait longtemps que nous vivons avec ça et il faut bien comprendre que ce qui peut paraître, ailleurs ou dans d'autres milieux, un peu étonnant quant à la construction du secteur public québécois, et grâce à son rôle, tout ceci a été l'œuvre de M. Lesage, M. Johnson, M. Bertrand, M. Bourassa et M. Lévesque. Dans la même ligne, dans la même voie, il serait probablement possible de le vérifier, mais selon mon impression, bien que je n'ai jamais fait le compte, c'est qu'au moment où il y a eu le plus de création de sociétés de cet ordre, ça n'a pas été sous M. Lévesque, mais bien sous M. Johnson. Ça peut peut-être paraître paradoxal dans un certain sens qu'un parti plutôt à droite du centre ait créé plus de sociétés de ce genre qu'un parti plutôt à gauche du centre. Eh bien, c'est parce que nos prédécesseurs les avaient posés ces gestes-là. Alors, il y a une sorte de continuité remarquable à travers cinq gouvernements; donc, des choses fondamentales comme le 30 p. 100, on ne remet pas ça en question à tous les bouts de champ. Ça fait des années qu'on vit avec, on l'a tout construit ensemble.

**Le sénateur Frith:** Avez-vous terminé vos commentaires sur le 30 p. 100?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Frith:** Juste pour être clair, à part la politique, il n'y a aucun problème quant au moment où le gouvernement, votre gouvernement, veut changer la limite, c'est-à-dire à 50 p. 100 ou 60 p. 100; vous avez les pouvoirs et la majorité à l'Assemblée nationale pour le faire, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Parizeau:** Ah bien oui, à partir du principe que le Parlement peut tout faire, sauf changer un homme en femme, et encore à notre époque, ce n'est pas évident.

**Le sénateur Flynn:** Une assemblée aussi docile que le Sénat ici, ce matin?

**L'honorable M. Parizeau:** Mais si on me demande de mentionner qu'un gouvernement a les pouvoirs d'un parlement, bien sûr, sauf qu'encore une foi, il n'y a ni intention, ni débat à cet effet, ni proposition.

**Le sénateur Flynn:** Une dernière question. Je crois que la Caisse détenait des actions de BP Canada. Est-ce que vous avez été obligés de les céder à Petro-Canada avec la vente récente?

**L'honorable M. Parizeau:** On me dit qu'il y a des actions de BP.

**Le sénateur Flynn:** Je voyais ça à la liste des actions détenues; je voyais BP Canada et Petro-Canada. Est-ce qu'on a recyclé ces actions-là?

**L'honorable M. Parizeau:** Madame le président, je dois dire ici une chose, relativement à des questions comme cella-là; nous n'avons pas, nous, comme gouvernement, ou moi comme ministre des Finances, à intervenir. Moi, j'en apprendrais constamment sur la Caisse de dépôt; il y a des fonctions, j'allais dire, sous leur propre valeur, à l'intérieur des limites de la loi. Je voudrais ici noter une chose qui me paraît fondamentale à cet égard, surtout dans les débats qui sont devant le public actuellement. Le président de la Caisse de dépôt a une protec-

[Traduction]

that for a long time and it must be understood that the shape and the role of the Quebec public sector may appear to be a bit surprising to other circles, but it is the work of Mr. Lesage, Mr. Johnson, Mr. Bertrand, Mr. Bourassa and Mr. Lévesque. It would probably be possible to check, but it is my impression that the majority of these corporations were created under Mr. Johnson's leadership, not Mr. Lévesque's. It may seem a little paradoxical that a right-of-centre party created more corporations of this type than a left-of-centre party. Well, our predecessors did take these steps. The last five governments showed remarkable continuity and fundamental questions like the 30 percent rule were never discussed. We've lived with it for many years and we've built it all together.

**Senator Frith:** Have you finished commenting on the 30 percent issue?

**Senator Flynn:** No.

**Senator Frith:** I'd like to clarify something about this policy. There is no question at the moment of your government changing the limit to 50 or 60 percent, is there? You have the power and the majority in the National Assembly to do so, don't you?

**Hon. Mr. Parizeau:** Certainly, Parliament can do anything except change a man into a woman and that may even be possible nowadays.

**Senator Flynn:** An Assembly as meek as the Senate this morning?

**Hon. Mr. Parizeau:** The government has the parliamentary authority of course, but I must repeat that we have no intention of changing the limit.

**Senator Flynn:** One last question. I believe the Caisse used to hold shares in BP Canada. Because of the recent sale, have you been required to hand these over to Petro-Canada?

**Hon. Mr. Parizeau:** I am told that there are BP shares.

**Senator Flynn:** I saw BP Canada and Petro-Canada on the list of shareholdings. Have these shares been recycled?

**Hon. Mr. Parizeau:** Madam Chairman, I have to say something about questions like that. Neither the government nor the Minister of Finance is required to intervene. I am still learning things about the Caisse de dépôt, and some things fall within the law itself. I would like to make one basic thing clear about the debates which are currently before the public. The President of the Caisse de dépôt is protected by law. The President of the Caisse de dépôt has legal status similar to that of the Governor of the Bank of Canada and when the law was

## [Text]

tion dans la loi, absolument exceptionnelle, par rapport au reste de notre législation. Le président de la Caisse de dépôt a un statut juridique un peu analogue, sur le plan de la protection qui lui est offerte, assez analogue même à celle du Gouverneur de la Banque du Canada, et lorsque la loi a été rédigée en 1965, cela a été un peu calqué sur la Loi de la Banque du Canada, de façon à ce que cet homme soit, par rapport au pouvoir politique, exceptionnellement protégé, qu'il puisse fonctionner essentiellement en vertu de décisions d'affaires, sans ingérence du pouvoir politique, et c'est pour ça qu'on trouve dans cette loi la protection qu'on retrouvera à l'égard de tels organismes, dans aucune autre de nos lois.

**Le sénateur Deschatelets:** Votre rôle serait, vous, de répondre pour la Caisse à l'Assemblée nationale?

**L'honorable M. Parizeau:** C'est ça, comme le ministre des Finances répond à la Chambre des communes pour la Banque du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Si je parlais de BP, c'est simplement que le gouvernement fédéral, par Petro-Canada, peut patauger dans bien des entreprises; alors, évidemment, c'est comme on dit parfois en anglais; «the pot calling the kettle black».

**Le sénateur Robichaud:** Est-ce que je pourrais poser une question supplémentaire?

**Le président:** Une question supplémentaire.

**Le sénateur Robichaud:** Elle relève un peu de ce que je viens d'entendre et ça m'intrigue énormément; c'est parce que d'un côté, si le bill passait, ça ouvrirait les portes à Paul Desmarais de dépasser le 15 p. 100. C'est bien ce que j'ai compris, n'est-ce pas, parce que la Caisse pourrait dépasser le 10 p. 100, alors ça ouvrirait les portes à Paul Desmarais pour dépasser le 15 p. 100?

**Le sénateur Asselin:** Si le bill ne passait pas.

**Le sénateur Robichaud:** Alors, comment se fait-il que Paul Desmarais serait en faveur du bill, d'après ce que j'ai vu dans le journal d'hier?

**L'honorable M. Parizeau:** Je me suis fait poser effectivement la question hier par des journalistes. La question venait naturellement. J'ai répondu, je pense, et je peux leur répondre à nouveau, et vous comprendrez qu'il y a des délicatesses dans l'existence qui font qu'on ne va pas au-delà de certaines phrases. Monsieur Desmarais, dans sa déclaration qui a été publiée hier, semble dire qu'effectivement les mandataires, le gouvernement, ne devrait pas se servir des fonds dont ils disposent pour acheter des blocs importants d'actions dans des entreprises privées. Il semblait donner cet appui à la loi S-31. Ça m'a, je dois dire, un peu estomaqué, parce que manifestement, entre ce qui est dit et ce qui est fait, il y a certains écarts. C'est ainsi, par exemple, que la prise du contrôle effective sur Domtar par la Société générale de financement, d'une part, et par la Caisse de dépôt, d'autre part, aurait été impossible sans l'aide active de M. Desmarais. J'ai eu l'occasion de signaler aussi à des journalistes, hier, que monsieur Desmarais nous a offert à plusieurs reprises de prendre le contrôle dans le secteur public québécois de Consolidated Bathurst. Alors, dans ce sens, réfléchissant à cette apparente

## [Traduction]

drafted in 1965, it was based on the Bank of Canada Act. This man is protected from political powers and can make business decisions without interference from the political sphere. We find, in the act governing this type of body, a protection that is not to be found in any other legislation.

**Senator Deschatelets:** Would it be your responsibility to answer for the Caisse in the National Assembly?

**Hon. Mr. Parizeau:** That's right. Just as the Minister of Finance answers for the Bank of Canada in the House of Commons.

**Senator Flynn:** I brought up BP to show that the federal government, through Petro-Canada, can meddle in a great many companies. This is evidently the «pot calling the kettle black.»

**Senator Robichaud:** May I ask another question?

**The Chairman:** One more question.

**Senator Robichaud:** This concerns what I have just heard, which greatly intrigues me. If the Bill were to pass, this would enable Paul Desmarais to increase his holdings beyond 15 percent. Is that correct? If the Caisse could hold more than 10 percent, then Paul Desmarais could increase his holdings beyond 15 percent.

**Senator Asselin:** If the Bill were not to pass.

**Senator Robichaud:** According to what I read in the paper yesterday, Paul Desmarais is in favour of the Bill. Why?

**Hon. Mr. Parizeau:** I was asked this question yesterday by reporters and I answered it. I can answer it again today, even though I shall tread delicately. In his statement published yesterday, Mr. Desmarais seemed to be saying that the Government should not use its funds to buy large blocks of shares in private companies. He appeared to support Bill S-31. I was a bit flabbergasted by that, because there are some inconsistencies between what is said and what is done. For example, the takeover of Domtar by the Société générale de financement, and the Caisse de dépôt would have been impossible without the active help of Mr. Desmarais. I also told reporters yesterday that Mr. Desmarais has several times offered control of Consolidated-Bathurst Inc. to the Quebec Government. There seems to be a contradiction between words and actions. St. Paul, I think, says "Do what I say, not what I do." I think Mr. Desmarais was influenced by the words of his patron saint.



## [Text]

contradiction entre les paroles et les gestes, je ne trouverai d'autres références que la lettre de St-Paul aux Ephésiens, je pense, qui disait, «ne faites pas ce que je fais mais faites plutôt ce que je dis». Je ne pense que, dans ce sens-là, son saint patron l'a plutôt influencé.

**Le président:** Sénateur Molgat, s'il vous plaît.

**Le sénateur Molgat:** Monsieur Parizeau, d'abord un petit point; ce n'est pas fondamental à la discussion, mais puisqu'il a été soulevé, c'est celui du rendement de la Caisse de dépôt, par comparaison au «Canada Pension Plan»; on ne peut pas vraiment comparer les deux, n'est-ce pas, parce que le «Canada Pension Plan» est complètement limité par le désir des autres provinces dans ses placements, alors on ne peut pas faire la comparaison avec votre Caisse, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Parizeau:** Sur le plan du rendement, oui, dans le sens que la chaîne d'un an, cinq ans, dix ans, nous fait voir quel est le rendement des deux, et là on voit aussi que le rendement de la Caisse de dépôt a été nettement supérieur. Vous avez raison, évidemment, de dire que ce sont deux animaux de nature tout à fait différente, l'un n'achetant que des obligations gouvernementales alors que l'autre, non seulement a pu avoir un rendement supérieur par sa politique d'achat d'actions mais, d'autre part, par des prêts hypothécaires qui se sont révélés avoir un rendement assez élevé à certaines époques. La flexibilité des placements de la Caisse de dépôt permet d'avoir un rendement considérable que le «Canada Pension Plan» ne peut pas avoir, et dans ce sens, je pense que vous avez tout à fait raison quand on parle d'animaux de nature tout à fait différente.

**Le sénateur Molgat:** Le «Canada Pension Plan» est tout à fait limité dans son rendement.

**L'honorable M. Parizeau:** Il faut se demander aussi, monsieur le sénateur, si vous permettez, pourquoi gère-t-on les fonds d'un plan de pension? C'est pour toutes sortes de raisons; donc chez nous, il y a cette volonté de développement économique, mais aussi pour fournir le meilleur rendement possible à ceux qui reçoivent des pensions. Alors dans ce sens-là, le fait que le rendement soit supérieur à la Caisse de dépôt, évidemment, a cet impact heureux, d'excellents fiduciaires.

**Le sénateur Molgat:** Mais cela a été la décision des autres provinces.

**L'honorable M. Parizeau:** Oui.

**Le sénateur Molgat:** Vous avez fait une certaine décision et eux en ont pris une autre qui n'est pas nécessairement le choix du «Canada Pension Plan».

**L'honorable M. Parizeau:** C'est ça.

**Le sénateur Molgat:** Dans ce que vous disiez, vous indiquiez qu'un pays étranger pourrait investir plus facilement qu'une province canadienne, mais est-ce qu'on ne se rapporte pas là justement au problème de TWA et la décision de la Cour Suprême du temps où un pays étranger est sujet à FIRA, mais plus que ça, un pays étranger est clairement sujet aux lois fédérales alors que d'après la décision de la Cour Suprême, et vous permettez que je la cite en anglais puisque j'ai ce texte en anglais; le juge Laskin déclare:

## [Traduction]

**The Chairman:** Senator Molgat, please.

**Senator Molgat:** Mr. Parizeau, this isn't an important point, but since it was brought up—the yield of the Caisse de dépôt in comparison with that of the Canada Pension Plan—the two really cannot be compared because the Canada Pension Plan is completely limited by the wishes of the other provinces vis-à-vis its investments. Surely, then, we can't compare it to the Caisse de dépôt, can we?

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes, the return of each after one year, five years and ten years can be documented and it is obvious that the Caisse de dépôt's return is slightly higher. You are right in saying that the two are different, since one only buys government bonds while the other has a greater return because of its share-buying policy and its mortgage loans which have a high return at certain times. Since the Caisse de dépôt has the flexibility to invest in more areas, it has a higher return than the Canada Pension Plan, and is therefore a bird of a quite different hue.

**Senator Molgat:** The Canada Pension Plan is completely limited in its return.

**Hon. Mr. Parizeau:** You also have to recognize why a pension plan's funds are managed. There are all kinds of reasons. We, for our part, want economic development, but we also want to provide pensioners with the best possible return. The fact that the return of the Caisse de dépôt is higher is of course all to the good.

**Senator Molgat:** But that was the decision of the other provinces.

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes.

**Senator Molgat:** You made a decision, and they made another, something that the Canada Pension Plan can't do.

**Hon. Mr. Parizeau:** That's right.

**Senator Molgat:** You indicated that a foreign country could invest more easily than a Canadian province. But if you look at the TWA problem and the Supreme Court's decision at the time, a foreign country is subject to FIRA. But more than that, a foreign country is clearly subject to federal laws. I'd like to read the decision handed by the Supreme Court. Mr. Justice Laskin stated:



[Text]

**Senator Molgat:**

That the Crown not only in right of Canada but also in right of the provinces is only bound by federal legislation when explicitly mentioned therein.

Alors, la province ou les provinces, si ce n'est pas clairement indiqué, ont leurs propres droits, tandis qu'un pays étranger n'est pas dans cette situation du tout. Est-ce qu'il n'y a pas là une différence très importante pour l'investissement d'un pays étranger?

**L'honorable M. Parizeau:** Je vais essayer d'être plus compréhensible, monsieur le sénateur. Prenons le cas de l'Alcan, dont j'ai parlé tout à l'heure. Il est tout à fait évident que si S-31 était adopté, nous ne pourrions pas dépasser 10 p. 100 des actions de Alcan à cause de Saguenay Terminal. Ça découle de là. Imaginons maintenant que Pechiney, qui est l'une des plus grandes entreprises au monde dans l'aluminium, et qui est une société d'État française, non pas de la Couronne mais de la République française, décide d'acheter 25 p. 100 des actions de l'Alcan. Elle est, bien sûr, soumise à l'autorisation de FIRA, mais il n'y a rien dans la législation de FIRA qui les bloque à 10 p. 100 et si FIRA dit oui, Pechiney pourra aller à 25, et même à 30 p. 100, alors que nous serions bloqués à 10. Ça m'apparaît exorbitant comme effet d'une loi et j'ai donné un exemple concret; celui que je viens de souligner est hypothétique, mais celui de la compagnie belge dont j'ai parlé et qui a pris un intérêt de 50 p. 100 dans Dart Containers, ce n'est pas théorique, ça s'est produit quatre jours après le dépôt du bill S-31.

**Le sénateur Molgat:** J'accepte ce que vous dites, mais, que ce soit Pechiney ou que ce soit la compagnie belge, il n'y a pas de question constitutionnelle. Elles sont bien clairement soumises aux lois fédérales, tandis qu'avec une province, selon la Cour Suprême, ça pourrait être un sujet de discussion constitutionnelle.

**L'honorable M. Parizeau:** Je ne crois pas. On me permet de m'exprimer ici et j'exprime une opinion; je ne sais pas si pour quelqu'un qui n'est pas juriste, le fait d'exprimer une opinion de nature juridique contrevient aux règlements de cette Assemblée. Enfin, vous me le direz, Madame le président, mais voici: Vous pensez bien que je me suis demandé si je ne pouvais pas avoir à présenter à l'Assemblée nationale du Québec un S-31 inversé, n'est-ce pas?

A première vue apparemment, dans ma candeur naïve de non-initié aux questions légales, je me suis dit: On va remplacer «Sa Majesté du Chef du Canada» par «Sa Majesté du Chef du Québec». Dans les définitions du projet de loi S-31, nous allons remplacer «gouvernement» par «gouvernement provincial». J'aurais mis: «gouvernement fédéral». Et puis j'aurais répété S-31, assujettissant ainsi toutes les corporations et sociétés d'État fédérales à ne pas prendre dans des sociétés québécoises plus de 10 p. 100.

**Le sénateur Molgat:** Des sociétés québécoises sous compétence constitutionnelle québécoise?

**L'honorable M. Parizeau:** Oui, j'y ai pensé, la tentation était trop belle. Normalement, quand on parle d'intérêt économique ou financier majeur, il n'est jamais mauvais d'avoir un

[Traduction]

**Le sénateur Molgat:**

Que la Couronne, non seulement du chef du Canada mais aussi du chef des provinces, n'est assujettie qu'à la législation fédérale quand elle y est explicitement mentionnée.

So the province or provinces, if it is not clearly stated, have their own rights, whereas a foreign country is not in this situation at all. Doesn't this mean there is a very major difference for investment by a foreign country?

**Hon. Mr. Parizeau:** I will try to make myself a little more clear, Senator. Let's take the case of Alcan, which I mentioned earlier. It is obvious that if Bill S-31 were adopted, we could not have more than 10 per cent of the shares of Alcan because of Saguenay Terminal. That's what the Bill specifies. Now let's imagine that Pechiney, one of the largest aluminum companies in the world, which is a French corporation—not a Crown corporation, but one owned by the French Republic—decides to purchase 25 per cent of Alcan's shares. Of course it is subject to FIRA, but there is nothing in the FIRA legislation that limits its purchase to 10 per cent, and if FIRA says yes, Pechiney can go as far as 25, even 30 per cent, while we are blocked at 10. This, to me, is outrageous. I have given you a concrete hypothetical example, but there is the very real case of the Belgian company I mentioned, which took over 50 per cent of Dart Containers four days after Bill S-31 was tabled.

**Senator Molgat:** I accept what you have said, but there is no constitutional question involved for either Pechiney or the Belgian company. They are clearly subject to federal acts, while a province, according to the Supreme Court, might be a subject of constitutional discussion.

**Hon. Mr. Parizeau:** I don't think so. If I may express an opinion here—I don't know whether the rules governing this meeting allow someone who is not in law to express an opinion of a legal nature. Perhaps you can tell me, Madam Chairman. You can well imagine that I wondered whether I might not present an inverse S-31 in the Quebec National Assembly.

At first glance, in my naivety as someone uninitiated in legal issues, I decided that we would replace Her Majesty in right of Canada with Her Majesty in right of Quebec. In the definitions of Bill S-31, we would have replaced "government"—I would have put "federal government"—by "provincial government". And then I would have repeated S-31, prohibiting federal corporations and societies from having more than a 10 percent interest in the shares in Quebec corporations.

**Senator Molgat:** Quebec corporations under Quebec constitutional jurisdiction.

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes, I had thought of that, the temptation was great. Genly, when we speak of a major economic or financial interest, that's normal, and it's never bad to have a

*[Text]*

peu de munitions. J'ai appris, à ma grande désolation, qu'à partir même de certains des avis de la Cour suprême du Canada, cela n'était pas possible. En somme, le fédéral peut faire au provincial des choses irréversibles. J'en suis marri. Mais il semble que je n'ai pas le choix.

**Le sénateur Flynn:** La question soulevée par le sénateur Molgat jette de la confusion, car la décision rendue avait trait au problème du contrôle des opérations d'une compagnie aérienne possédée par la province de l'Alberta. Les juges ont dit: Puisque la loi ne mentionne pas les provinces, les provinces n'y sont pas assujetties. Cela a été corrigé. Cela n'a plus aucun rapport, car la loi a été changée en 1977. Et même si Pacific Eastern est contrôlé par la province d'Alberta, la législation...

**Le sénateur Molgat:** Je suis enchanté d'entendre le point de vue de mon collègue, le sénateur Flynn, mais ce débat sera fait dans notre Chambre et non pas en comité ici aujourd'hui. J'ai demandé des questions à notre témoin. Ces questions sont posées au témoin car il est ici ce matin et il ne sera pas en Chambre avec nous la semaine prochaine. C'est pour éviter les problèmes qu'il y a eu avec TWA, qu'il me semble que le bill S-31 est devant nous. Ce qui m'intéresse, c'est ce qu'on veut faire maintenant. Quand vous dites, M. Parizeau, que vous êtes très limités dans vos placements, c'est seulement à certains points de vue, n'est-ce pas? La Caisse de dépôt pourra faire tout placement dans une compagnie de transport si elle le veut, si ce ne sont pas des actions votantes. Elle pourra faire des placements d'actions préférentielles, des arrangements de bails, des débentures. Ce n'est pas la question que des compagnies au Québec manqueront de fonds, car vous pourrez leur passer des fonds par d'autres façons, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Parizeau:** Madame le Président, je ne pense pas qu'on puisse interpréter cela de cette façon, c'est beaucoup plus restrictif qu'on le pense. Le sénateur me dit: Vous pourrez placer des fonds, mais en actions n'ayant pas droit de vote. Cela est vrai. D'autre part, elles ne devront pas dépasser 10 p. 100. Vous mettez les deux choses ensemble. Vous me dites que l'on pourra passer par d'autres canaux. Est-on si certain que les actions privilégiées, au sens du bill S-31, ne seront pas considérées comme votantes? Beaucoup d'émissions d'actions privilégiées récupèrent un droit de vote, si par exemple, un dividende n'a pas été payé pendant un certain nombre d'années. Nous ne nous faisons aucune espèce d'illusion sur le plan du financement d'actions. Une limitation de 10 p. 100 comme celle-là non seulement gêne les opérations, mais en empêche.

Je vous donne un exemple: Nous allons traiter d'une société qui s'appelle SONOMAR. Le président de cette société est avec nous aujourd'hui. SONOMAR a une participation gouvernementale de 25 p. 100 dans ses actions et de 75 p. 100 par des intérêts privés. Ils ont le contrat de livraison du sel de la mine des Îles-de-la-Madeleine. Cette société a été développée par SOQUEM. Cette société d'État est d'ailleurs ici présente aujourd'hui. Sauf erreur pour le moment, SONOMAR n'a qu'un navire. Elle aurait normalement la possibilité, sur la base d'un contrat de cette ampleur, devenir une compagnie de navigation d'une assez grande importance dans le golfe du

*[Traduction]*

little ammunition. To my sorrow, I learned that, according to certain opinions of the Supreme Court of Canada, this was not possible. In other words, the federal government can do things to the provincial government that the province's cannot do in return. I am very sorry about that, but it seems I have no choice.

**Senator Flynn:** The question raised by Senator Molgat causes some confusion, because the decision rendered dealt with control of the operations of an airline company belonging to the Province of Alberta. The judges said that since the Act did not mention the provinces, the provinces were thus not subject to it. This was rectified. It is no longer relevant, because the Act was changed in 1977. And even if Pacific Western is controlled by the Province of Alberta, the legislation...

**Senator Molgat:** I am thrilled to hear Senator Flynn's point of view, but we shall discuss this matter in the Senate and not here in committee today. The witness is being asked these questions because he is here this morning and he will not be in the Senate with us next week. It seems to me that the reason Bill S-31 is before us now is to avoid the problems that arose with PWA. I am interested in what we want to do now. Mr. Parizeau, when you say that you are very limited in your investments, this is only in certain areas, is that correct? The Caisse de dépôt can invest in any transportation company it wishes, provided that it is not in voting shares. It can invest in preferred shares, debentures or leasing arrangements. Quebec companies will never lack funds, because you can give them funds through other channels, right?

**Hon. Mr. Parizeau:** Madam Chairman, I don't think we can interpret the situation that way—it's much more restrictive than one might think. The Senator says "you can invest funds—but in the form of non-voting shares". That's true. However, they also must not exceed 10 percent. You are putting the two together. You say that we can use other channels. Are we so sure that preferred shares, in the sense of Bill S-31, are not voting shares? Many preferred shares acquire voting rights if, for example, a dividend is not paid for a number of years. We have no illusions when it comes to share financing. A 10 percent ceiling not only interferes with operations, it hinders them.

I'll give you an example. We have a corporation called SONOMAR. Its President is with us today. Twenty percent of SONOMAR shares are owned by the government and 75 percent by private interest. They have the delivery contract for salt from the mine on the Magdalen Islands. This corporation was established by SOQUEM, a Crown corporation which is represented here today. If I am not mistaken, SONOMAR has only one ship. Normally, it would be able, on the basis of such a large contract, to become a fairly major merchant shipping company in the Gulf of Saint Lawrence. Under what conditions? Provided that it can find—remember that it was started



*[Text]*

Saint-Laurent. A quelle condition? Compte tenu de son point de départ, SONOMAR n'a pas été lancé par une très grande corporation, c'est qu'elle puisse trouver une espèce d'appui substantiel, qu'elle a pu trouver dans le secteur public jusqu'à maintenant, et qu'il puisse se poursuivre. Si on leur dit, dorénavant il est hors de question que le secteur public puisse vous donner quelque coup de main que ce soit, car il possède déjà 25 p. 100, qu'est-ce que l'on fait? On empêche une société qui est en plein essor de prendre sa place dans le transport maritime dans le golfe du Saint-Laurent qui, normalement, lui serait revenue si le bill S-31 n'avait pas existé. Cela a des conséquences immédiates, claires et sérieuses pour des entreprises à majorité à capital privé.

**Le sénateur Molgat:** Ceci, seulement si la Caisse de dépôt insiste que si l'argent qu'elle va avancer est sous forme d'actions avec droit de vote. Mais vous pouvez faire toute espèce d'entente. Disons, avec Québecair; qu'est-ce qui empêcherait la Caisse de dépôt d'acheter toutes les actions de Québecair et ensuite faire un arrangement de bail avec la compagnie. Il n'est pas question d'actions de contrôle. La société leur fournit tout simplement des fonds et vous faites ainsi votre travail économique et vous atteignez aussi vos intérêts. Vous dites que ce qui vous intéresse, c'est le développement économique. Il me semble que si c'est le vote que vous désirez, c'est le contrôle que vous voulez, et non pas tout simplement faire une avance de fonds.

**L'honorable M. Parizeau:** Madame le président, M. le sénateur, les façons de financer une compagnie ne sont pas équivalentes ou équipolentes. Nous savons qu'il y a au Canada, et ce depuis des années, et cela on le répète depuis une génération, qu'il n'y a pas assez de capital de risque, que nos entreprises canadiennes dans l'ensemble sont sous-capitalisées, qu'il y a trop de dettes et pas suffisamment d'équité. Cela a été le problème et le drame de ce pays depuis des années. A l'époque contemporaine, cela a été dénoncé je ne sais pas combien de fois par la Commission Gordon. A tous les cinq ou six ans, l'on recommence à Ottawa à désigner toujours le même problème; nous manquons de capital de risque.

Au Québec, le problème est plus grave encore. Beaucoup d'entreprises québécoises ont commencé toute petites, se sont développées graduellement, se rendent compte au moment qu'elles deviennent des entreprises d'une taille moyenne, que ce qui leur manque le plus, c'est le capital-actions.

Maintenant, on vient nous dire: à l'heure actuelle, vous du secteur public québécois qui fournissez du capital-actions depuis des années à des entreprises, nous vous fermons cette porte, car vous pouvez acheter des obligations ou des titres de dettes. On le sait bien. Mais le problème majeur n'est pas dans le fait que des entreprises manquent d'accès à des marchés de dettes; ce qui leur manque, c'est du capital-actions. Maintenant toucher à la fourniture du capital-actions, à l'heure actuelle, au secteur privé québécois dans les circonstances économiques présentes, cela est très grave. Ce secteur public a servi comme je l'ai dit, depuis 20 ans, d'une sorte de pompe foulante de capital de risque dans les entreprises. Mais disons—et je prenais l'exemple de SOFATI tout à l'heure, c'est la même chose,—le problème ne se pose pas à un niveau

*[Traduction]*

by a fairly small corporation—substantial support in the public sector, which it has had until now. If it is told that from now on, this is out of the question because that's what's going to happen—that it is out of the question that it can get help from the public sector, because the public sector already has a 25 percent interest in the corporation—what can it do? Through Bill S-31 you prevent a growing corporation from taking its natural place in merchant shipping in the Gulf of Saint Lawrence. This has immediate and obvious consequences for businesses with a majority of private capital.

**Senator Molgat:** This is true only if the Caisse de dépôt insists that the money it is going to advance is in the form of voting shares. But you can make any kind of agreement. Take Québecair for example. What would prevent the Caisse de dépôt from purchasing all of Québecair's shares and then making a leasing arrangement with the company? It is not a question of voting shares. The corporation simply provides the funds, so you do your economics and at the same time achieve your goal. You say that you are interested in economic development. It seems to me that it is the vote you are really after. It's the control that you want, not simply the permission to advance funds.

**Hon. Mr. Parizeau:** Madam Chairman, Senator, ways of financing a company are not equivalent or equal in weight. We know that for several years—people have been saying this for a generation—Canada has not had enough risk capital, our Canadian firms are generally under-capitalized, and there is too much debt and not enough equity. This had been the problem and the issue in Canada for years. This situation has been condemned many times in recent years by the Gordon Commission. Every five or six years, Ottawa points to the same problem—we don't have enough risk capital.

In Quebec, the problem is even more serious. Many Quebec firms were very small at first, and, as they grew to medium-size companies, they begin to realize that what they lacked most was capital stock.

Now you tell us that the Quebec public sector, which has been giving firms capital stock for years, can no longer do this, because it may purchase bonds or debt instruments. That's true. But the main problem is not the fact that firms do not have access to debt markets, but that they lack capital stock. Given the current economic situation, the provision of capital stock today in the Quebec private sector is a serious matter. As I have said, the public sector has been a kind of never-ending source of risk capital for firms for 20 years. But, as with my example of SOFATI which is the same thing, the problem for Canada and particularly for Quebec, is not in having greater access to debt instruments, but in having greater access to sources of capital stock and then to venture capital. That's the



*[Text]*

d'accès plus grand à des titres de dettes, il se pose au Canada et singulièrement au Québec comme à un accès plus grand à des sources de capital-actions et ensuite de «Venture Capital». C'est là qu'est le problème. C'est ce que nous cherchons à régler depuis 20 ans. Et c'est ce que le projet de loi S-31 va clairement nous empêcher de faire.

**Le sénateur Molgat:** Venant d'une province, le Manitoba, qui aussi souffre au point de vue placements et en a besoin justement, je comprends votre problème. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que l'apport du gouvernement soit un apport qui nécessite le vote. Je suis d'accord que le capital de risque reste un problème au Canada. Si le gouvernement appuie une entreprise, disons par des actions qui n'ont pas le droit de vote...

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi pas!

**Le sénateur Molgat:** Sûrement qu'on peut trouver dans le public, dans le secteur public, un tel appui.

**Le sénateur Flynn:** Pas au Canada.

**L'honorable M. Parizeau:** Tout d'abord je vous dirai, M. le sénateur qu'il y a quelque chose d'un peu exorbitant de dire à des sociétés d'état: Vous allez vous conduire selon les règles strictes des affaires et non pas sous l'impulsion de tel ou tel gouvernement pour donner des subventions à ceux-ci ou ceux-là—et ensuite leur dire, parmi toutes les règles courantes dans le milieu des affaires: Vous serez les seuls à ne pas avoir de droit de vote.

Deuxièmement, passons du droit de vote au 10 pour cent. Le fait de limiter à 10 pour cent est une entrave considérable, non seulement à la Caisse de dépôt, mais partout. Vous allez avoir le même problème à la Société de développement industriel. Ils ont 30 p. 100 à certains endroits, 40 p. 100 et 49 p. 100 à d'autres endroits. Vous avez ce chiffre de 49 p. 100 qui est d'ailleurs assez fréquent et où le patron de l'entreprise garde 51 p. 100 des actions. C'est tout cela que vous allez arrêter. C'est beaucoup.

Vous défaites une structure de financement des entreprises qui donne des résultats, qui est appuyée solidement par passablement d'hommes d'affaires. Il y a 400 compagnies à l'heure actuelle qui sont impliquées. Cela constitue beaucoup de compagnies. Ce n'est pas une économie marginale dont on parle, c'est le cœur même du financement des entreprises au Québec.

**Le sénateur Molgat:** C'est le cœur même du contrôle des entreprises, pas nécessairement du financement des entreprises. Le financement peut se faire par d'autres moyens. C'est le contrôle des entreprises qui vous intéresse, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Parizeau:** Ce n'est pas le contrôle. Tous les arrangements à 49 p. 100 avec la SDI se font avec qui? Il se font normalement avec un patron qui possède 51 p. 100 des actions. C'est lui qui contrôle. On sait bien où il demeure, le contrôle. Mais le patron trouve cela éminemment commode lorsqu'il se présente à la banque, quand il cherche du financement additionnel ailleurs, d'être capable de dire: J'ai la SDI comme partenaire. Cela n'a jamais été discuté dans ces milieux comme étant un problème de contrôle au niveau dont on parle. Encore une fois, la limite du 10 p. 100 ce n'est pas le contrôle, c'est le financement. 10 p. 100 ou 49 p. 100 ce n'est

*[Traduction]*

issue. That's what we have trying to regulate for 20 years. And that's exactly what Bill S-31 is going to prevent us from doing.

**Senator Molgat:** Coming as I do from Manitoba, a province that also suffers from a lack of investment, I understand your problem. I do not believe that government support necessarily involves voting rights. I agree that risk capital is a problem in Canada. If the government supports a firm, let's say through non-voting shares...

**Senator Flynn:** Why not!

**Senator Molgat:** Surely we can find such support in the public sector.

**Senator Flynn:** Not in Canada.

**Hon. Mr. Parizeau:** First of all, Senator, it's rather outrageous to tell Crown corporations that they must conduct themselves according to strict business regulations without the help of grants from a particular government and then to tell them, that in addition to all the other current business regulations they must follow, they will also be the only ones without the risk of vote.

And then there is the 10 per cent limit. Limiting shares to 10 per cent is a major impediment not only for the Caisse de dépôt, but elsewhere too. You are going to have the same problem with the Société de développement industriel. They have 30 per cent in some areas, 40 in others and 49 in others. This figure of 49 per cent is fairly common, the other 51 per cent being held by the owner of the firm. You are going to put a stop to all this. That's a great deal.

You are undoing a structure of corporate financing that produces results, that is solidly supported by a good number of businessmen. Currently, 400 companies are involved. That's a lot of companies. We are not speaking here about a marginal economy. It's the very heart of financing for Quebec firms.

**Senator Molgat:** It's the very heart of the control of these firms, not necessarily of their financing. Financing can be done through other channels. What interests you is control of the firms, am I right?

**Hon. Mr. Parizeau:** No, it's not control. With whom does SDI make all the 49 per cent arrangements? Usually with an owner who has 51 per cent of the shares. It is he who has control. It's obvious where the control lies. But the owner finds it eminently convenient, when he goes to a bank or when he seeks additional financing elsewhere, to be able to say that SDI is his partner. This situation has never been discussed in these circles as being a problem of control at the level with which we are dealing. I repeat, the 10 per cent limit is not control, it's financing. Ten per cent or 49 per cent—that's not the same thing. How can you tell corporations where the

*[Text]*

pas la même chose. Dire à des sociétés où déjà le secteur public a 25 p. 100, puisque vous êtes à 25 p. 100, c'est fini. Vous avez le cas de SONOMAR dont je vous parlais tout à l'heure, c'est exactement le point que vous avez soulevé. On est déjà passé 10 p. 100. Donc il faudrait arrêter là. Cela serait fini. Si le Canadien National décidait de se retirer de Bussières Transport, que ferait-on? Le secteur public québécois est à 50 p. 100 dans Bussières Transport. Cela peut arriver que le Canadien National nous dise: eh bien! voici c'est fini. Voulez-vous nos actions? Que répondrons-nous au Canadien National? Qu'on ne peut pas! Alors qu'est-ce qui se produit!? On est en plein milieu d'une structure majeure de financement qu'on est en train de défaire. Je pense qu'on ne se rend même pas compte de toutes les conséquences que cela peut avoir.

**Le sénateur Molgat:** On change des actions votantes, en actions non votantes. C'est tout simplement cela que l'on change.

**L'honorable M. Parizeau:** Jusqu'à concurrence de 10 p. 100!

Le sénateur Molgat: Madame le Président, je ne veux pas abuser du temps du comité, mais j'aurais une dernière question. Depuis un certain temps, vous acceptez que dans le cas des banques, dans le cas du transport aérien, il y ait des limitations. Dans le cas du transport aérien, c'est zéro. Dans le cas des banques c'est 10 p. 100. Vous avez fonctionné sous ce système depuis longtemps?

**L'honorable M. Parizeau:** Il est tout à fait différent le système, la limitation du porte-feuille d'actions dans les banques à charte. Cela existe au Canada depuis fort longtemps. Cela était basé sur l'idée centrale qu'aucun actionnaire, public ou privé, ne devait avoir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque à charte canadienne.

L'idée était qu'on ne voulait pas à cette époque, et c'était très sage comme décision, de faire en sorte qu'une personne, une famille ou un groupe financier ne puissent pas contrôler une banque dans un pays où la concentration bancaire est très forte, contrairement aux États-Unis. Alors, dans la mesure où l'on s'en allait au Canada dans une concentration très avancée du secteur bancaire, on ne voulait pas qu'il y ait un actionnaire qui ait plus de 10 p. 100. Ce n'est pas un gouvernement que l'on visait, ce n'était pas un groupe privé, c'était tout le monde.

En somme, tous les Canadiens, le gouvernement ou le secteur privé, personne morale ou physique, étaient traités de la même façon. Nous avons vu ce principe déborder dans le cadre de d'autres institutions financières. Par exemple, le Royal Trust a fait amender sa charte au milieu des années 60 pour obtenir la limitation de 10 p. 100. Le même principe s'appliquait. C'était valable pour tout le monde, intérêt public comme intérêt privé, gouvernement de n'importe quel niveau ou groupe financier, quel qu'il soit.

Il faut faire attention, c'est tout à fait différent de la philosophie à l'égard du bill S-31. Le projet de loi S-31, ne dit pas qu'aucun actionnaire au Canada ne pourra avoir plus de 10 p. 100 des actions d'une compagnie. On dit «les gouvernements des provinces et leurs mandataires». C'est tout à fait autre chose.

*[Traduction]*

public sector already has a 25 per cent share, that because that is the case, it must stop? The SONOMAR case, which I mentioned earlier, is precisely the point you have raised. The 10 per cent limit has already been surpassed. So we have to stop there. It's all over. What would happen if Canadian National decided to withdraw from Bussières Transport? The Quebec public sector controls 50 per cent of Bussières Transport. Canadian National may one day tell us that they are pulling out and offer us their shares. What would we tell Canadian National? That we can't do anything? So what would happen? We would be smack in the middle of a major crumbling financing structure. I think people don't even realize all the consequences that this could have.

**Senator Molgat:** You change the voting shares to non-voting shares. That's all that would change.

**Hon. Mr. Parizeau:** Up to 10 per cent!

Senator Molgat: Madam Chairman, I don't want to take up too much more of the committee's time, but I have one final question. For a while now, you have accepted the fact that there are some limitations in the case of banks or air transportation. Zero for air transportation, and 10 per cent for banks. You have operated under this system for some time, haven't you?

**Hon. Mr. Parizeau:** The limiting of shareholdings in chartered banks is a completely different system. This has existed in Canada for a long time. It was based on the central idea that no public or private shareholder—government or private individual—could have more than a 10 per cent share in a Canadian chartered bank.

At that time, the very wise decision was made to prevent any one person, one family or one financial group from controlling a bank in a country where bank concentration is very high, unlike the United States. In Canada, where we were moving toward very high concentrations in the banking sector, we did not want any shareholder to have over 10 per cent. It was not simply the government or a private group that was restricted, but everyone.

In short, all Canadians, whether governments or private citizens, bodies corporate or individuals, were treated in the same way. We have seen this principle spill over into other financial institutions. For example, Royal Trust had its charter amended in the 1960s so that it could obtain the 10 per cent limit. The same principle applied. It was valid for everyone, public and private interests, any level of government, or any financial group.

So you have to be careful. It's completely different from the philosophy of Bill S-31. Bill S-31 does not say that no shareholder in Canada can have over 10 per cent of the shares in a company. It says "the governments of the provinces and their agent". That's completely different.



[Text]

**Le sénateur Molgat:** Il y a le domaine de la télédiffusion, il y a le domaine de l'aéronautique où il y a les mêmes contrôles, pas pour les mêmes montants, mais il y a les mêmes contrôles.

**L'honorable M. Parizeau:** Vous vous réferez, là, à l'article 8 du bill S-31, qui a été retiré, . . .

**Le sénateur Molgat:** Non, dans le cas de l'aviation et des compagnies aériennes. A ce moment-ci, il y a, sous une loi, avant le bill S-31, prohibition totale en ce qui concerne les gouvernements provinciaux; cela dure depuis 1977. Dans le cas de la télédiffusion, il y a encore là un contrôle. Ceci ne touche que le domaine des transports, qui, nous acceptons, je crois, est du domaine fédéral au point de vue constitutionnel.

**L'honorable M. Parizeau:** Dans la mesure où ce sont des activités visées spécifiquement par l'article 92 de la Constitution, moi je ne dis plus rien. Sauf que le bill S-31, ce n'est pas cela. C'est bien plus large; l'article 92 ne s'applique pas.

**Le sénateur Molgat:** Merci, Madame le Président.

**Le président:** Sénateur Asselin, s'il vous plaît.

**Le sénateur Asselin:** Merci, Madame le Président. Je voudrais tout d'abord dire que je suis très satisfait du témoignage que le Ministre des finances de la province de Québec a rendu devant ce comité. Pour le bénéfice de mes confrères qui n'habitent pas le Québec, je dois leur dire que votre témoignage, devant le comité reflète non pas seulement l'opinion du gouvernement du Québec, mais reflète également et surtout, les vœux et les opinions, les intentions de toute la société québécoise; moi je pense que . . .

**Le sénateur Frith:** De quelle société?

**Le sénateur Asselin:** La société québécoise. Les Québécois—je pense, et là je ne me trompe pas en le disant—la majeure partie des Québécois pensent comme vous en ce qui regarde le Bill S-31. C'est pourquoi les sénateurs du Québec ont posé certaines questions à M. Ouellet, le ministre de la Consommation et des Corporations, pour savoir quelles étaient les raisons fondamentales qui avaient poussé le ministre à présenter le bill S-31 dans les circonstances que tout le monde connaît.

Monsieur le ministre Ouellet nous a dit qu'il pensait que la Caisse de dépôt ne jouait pas le rôle qui lui avait été attribué par la loi; qu'elle ne jouait pas son rôle de fiduciaire et qu'elle était plutôt un gestionnaire; qu'elle mettait en péril les épargnes des Québécois dans ses placements de risque. Il a ajouté autre chose qui nous a pas mal énervés, ici. Il nous a dit, à peu près dans ces termes: «Je veux arrêter le Gouvernement du Québec de faire du socialisme».

Je voudrais savoir de vous, M. le ministre, en quoi le socialisme qu'ont pratiqué les gouvernements du Québec depuis plusieurs années, en quoi diffère-t-il de celui que le gouvernement fédéral pratique depuis un très grand nombre d'années dans les domaines que vous connaissez? En quoi diffère-t-il?

**L'honorable M. Parizeau:** Je pense qu'il en diffère dans le sens suivant: À l'heure actuelle; depuis un certain nombre d'années, à l'époque contemporaine, le gouvernement fédéral a, de lui-même, acheté des entreprises privées dans des condi-

[Traduction]

**Senator Molgat:** The same controls exist in broadcasting and in aeronautics. The percentages may be different, but the controls are there.

**Hon. Mr. Parizeau:** You are referring to Section 8 of Bill S-31, which has been withdrawn.

**Senator Molgat:** No, in the case of aviation and airline companies, even before Bill S-31 existed, there was a law containing figures concerning provincial agreements. It has existed since 1977. There is also a control for television broadcasting. This affects only transportation which, I believe, we all agree is under federal jurisdiction from the constitutional point of view.

**Hon. Mr. Parizeau:** To the extent that these activities are specifically addressed in Section 92 of the Constitution, I have nothing more to say. Except that Bill S-31 is not the same. It's much broader. Section 92 does not apply.

**Senator Molgat:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Asselin, please.

**Senator Asselin:** Thank you, Madam Chairman. First, I would like to say that I am very satisfied with the testimony that Quebec's Minister of Finance has presented before this committee. For my colleagues who do not live in Quebec, I must tell them that your testimony here before the committee reflects not only, I believe, the opinion of the Quebec government, but also and especially, the wishes, views and intentions of all of Quebec society. I think that . . .

**Senator Frith:** What society?

**Senator Asselin:** Quebec society. I believe that most Quebecers share your opinion about Bill S-31. That is why the Quebec senators asked Mr. Ouellet, the Minister of Consumer and Corporate Affairs to give us his reasons for presenting Bill S-31 in the present circumstances.

Mr. Ouellet told us that he thought that the Caisse de dépôt was not playing the role it had been assigned in law; that instead of acting as a trustee it was more of a manager; and that it was jeopardizing the savings of Quebecers through its risk investments. He also added something else that upset us a little. He said in effect that he was going to stop the Quebec government from practising socialism.

I would like to ask you, Sir, how the socialism that Quebec governments have practised for quite a few years differs from the socialism the federal government has practised for many years in certain areas. What's the difference?

**Hon. Mr. Parizeau:** The difference, in my opinion, is that for some years, and in recent years, the federal government has purchased private firms on its own under conditions that were, shall we say, much discussed by experts particularly as



*[Text]*

tions qui ont été—je n'irai pas plus loin que cela—fort discutées dans les milieux compétents quant au prix de la transaction, quant à la façon dont elle se faisait. Dieu sait s'il y en a eu beaucoup de cela!

Nous avons monté des organismes qui ont comme caractéristiques de ne pas faire cela, habituellement. Bien sûr, il y a des sociétés qui, à un moment donné, opèrent comme filiales à 100 p. 100 des sociétés d'état qui sont ici. Dans l'ensemble, ce qui s'est fait, c'est une association avec des intérêts privés dans des conditions normales d'acquisition ou de vente.

Je pense qu'il y a un contraste extraordinaire de voir que quant aux modalités d'achat ou de vente de blocs d'actions ou d'entreprises à l'intérieur du secteur public québécois, on a entendu infiniment moins de critiques, que l'on en a entendues à l'égard de certaines transactions faites par le gouvernement fédéral. Dans ce sens-là, notre réputation dans les milieux d'affaires quant à la façon de nous associer à des entreprises ou prendre des participations, je pense, est considérée passablement plus professionnelle.

Je ne vois pas sous quel prétexte—parce que nous avons développé cette expertise professionnelle à l'heure actuelle—nous devons parler de socialisme.

Comme je l'ai dit au début de mon intervention ce matin, si ce que nous faisons, c'est du socialisme, dans cette pièce, depuis 1916, on a fait beaucoup de socialisme, énormément, et inévitablement.

Il n'y a pas une question d'un dogme. Une des choses qui m'agace dans ces débats, c'est que l'on soulève des étiquettes que l'on veut péjoratives. Le problème ne consiste pas en une bataille d'étiquettes. Il s'agit de savoir d'où l'on part, où l'on veut aller, quel objectif on s'est donné et quel résultat cela a donné jusqu'à maintenant. C'est ça le fond de la question.

Je vous avouerai que je préférerais toujours, sur ce plan, essayer de me poser la question: Comment fait-on pour que l'épargne et les taxes des Québécois soient le plus utilement associées au développement économique? Aucun gouvernement au Canada s' imagine sortir de la structure de marché d'une économie basée d'abord et avant tout sur l'entreprise privée. Ce que nous nous posons tous depuis des années, singulièrement au Canada—à cause peut-être de la nature du territoire et des étendues et du peu de population—ce que nous nous posons comme gouvernement depuis des années, c'est comment les gouvernements s'associent-ils le plus utilement possible à cette économie de marché et à cette économie de l'entreprise privée.

C'est pour cela qu'au fond, sur des choses aussi fondamentales que celle que nous discutons ce matin, a-t-on jamais vu les libéraux provinciaux, l'Union nationale, ou le parti québécois, se dénoncer sur un plan dogmatique, autour des opérations dont nous avons parlé ce matin. Entre nous, à Québec, entre les partis politiques, ce n'est jamais sur ce plan-là que nous avons placé les débats. Il est parfaitement inutile de brandir des étiquettes comme celle-là. Le problème demeure le même; comment fait-on pour accroître le financement par action et la quantité disponible de capital et de risques? Par quel canal passe-t-on? Comment s'associe-t-on le mieux possible pour aider les entreprises à développer une taille acceptable et un

*[Traduction]*

regards the cost of the transactions and how they were conducted. God knows there was enough of that!

We have set up agencies that do not generally do that. Of course there are corporations that may, at some time, operate entirely as subsidiaries of current Crown corporations. But, in general, what happens is that they associate with private interests under normal acquisition of sales conditions.

I think there is a marked contrast between the relatively small amount of criticism heard regarding the methods of purchasing or selling blocks of shares in firms in the Quebec public sector, and the infinitely greater amount of criticism voiced about certain transactions conducted by the federal government. In this sense, we have a reputation in the business world of being decidedly more professional in our association with, or participation in, companies.

I don't understand why we have to speak of socialism in this context just because we have developed this professional expertise.

As I mentioned at the beginning of my testimony this morning, if what we are doing is considered socialism, then an enormous and inevitable amount of socialism has occurred in this very House since 1916.

This is not a question of dogma. One of the things that irritates me in these discussions is that people wish to invent pejorative labels. It's not a battle of labels. We must discuss where we're coming from, where we are going, what are our objectives and what the results have been to date. That's the meat of the issue.

I admit that I always prefer to ask how we can best use the savings and taxes of Quebec for economic development. No government in Canada can afford to stay outside the market structure of an economy based first and foremost on private enterprise. What we as a government have been asking for years, particularly in Canada—perhaps because of our country's vast size and scattered population—is how the government can best contribute to this market economy, this private enterprise economy.

This is the main reason the provincial Liberals, the Union nationale or the Parti Québécois have always condemned a dogmatic approach to issues as fundamental as the ones that we are addressing this morning. In Quebec, the political parties have never had to debate these matters. It is completely pointless to brandish such labels. The problem is how to increase financing through shares and how to increase the available quantity of capital and risks. What channels do you use, how can you best help firms to grow to an acceptable size and to be sufficiently dynamic? It is in these terms that the issue should be discussed and not in terms of labels or banners.

## [Text]

dynamisme suffisant? C'est comme ça que se pose le problème; pas en terme d'étiquette, pas en terme d'étendard que l'on brandit; surtout pas en guerre de religion. Dieu sait s'il est facile de faire des guerres de religion autour d'étiquettes comme celle-là.

**Le sénateur Asselin:** En tâchant de pousser davantage notre enquête pour savoir ce qui motivait la présentation du bill de M. Ouellet, nous avons appris, par la suite, qu'il y avait eu dans l'Ouest du pays, au cours de l'été, une réunion à laquelle les présidents des Bourses canadiennes qui s'étaient inquiétés de l'agressivité de la Caisse de dépôt et qu'on aurait parlé d'une formule semblable à celle que l'on a devant nous pour tâcher de l'arrêter d'aller plus loin dans les domaines que prévoit le projet de loi S-31.

Est-ce que à la suite de cette rencontre, à Winnipeg, des présidents de la Bourse canadienne, vous avez eu des conversations avec des personnes qui assistaient à cette réunion, vous avertissant qu'il se mijotait un certain plan pour arrêter la Caisse de dépôt d'aller plus loin dans certains domaines?

**L'honorable M. Parizeau:** Non, les premiers échos que j'ai eus de cette question, ce sont ceux que nous avons tous lus dans les journaux ce matin. Je ne le savais pas—cela m'est venu comme une surprise ce matin, à 8h00—d'apprendre que quatre présidents de bourses s'étaient réunis à cet effet. Je n'avais eu aucun écho de cela.

Je dois reconnaître cependant, que j'avais été très frappé par la lettre du président de la Bourse de Montréal demandant le retrait du bill S-31. Sa lettre est tellement explicite, tellement précise que j'ai eu l'impression que vraiment il était touché au vif. Je pense que je comprends bien ce matin pourquoi, dans sa lettre, il était explicite, tellement tranchant.

Il est clair sur le plan du fonctionnement de la Bourse de Montréal, que là, encore, la Caisse de dépôt est devenue, dans la Bourse de Montréal, un facteur important. Cette association des secteurs privé et public, à la Bourse de Montréal, est au centre de leurs opérations. Dieu sait si la Bourse de Montréal ne s'en plaint pas.

Il n'y a pas d'étonnement à voir que la Bourse de Montréal, entendant parler d'une réunion comme cela, ait mis les points sur les «i» assez rapidement. C'est maintenant depuis ce matin, que je m'explique la réaction très rapide de M. Lortie et aussi explicite qu'elle l'a été.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous ne considérez pas aujourd'hui que l'effet constitutionnel de la présentation du bill S-31 va empêcher, à travers le Canada, la circulation et la mobilité de capitaux.

**L'honorable M. Parizeau:** Cela me paraît indiscutable. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que le bill S-31 gêne la circulation des capitaux.

Il ne faut pas s'imaginer pour un instant, que la Caisse de dépôt, par exemple, n'investit qu'au Québec. Elle a investi à travers tout le Canada. SOQIP qui s'occupe chez nous du gaz et pétrole, qui est ici présente aujourd'hui, a des intérêts dans l'Ouest du Canada et des intérêts importants.

Il ne faudrait surtout pas s'imaginer le secteur public québécois comme étant complètement renfermé à l'intérieur des

## [Traduction]

It should certainly not become a holy war. God knows it is easy to wage a religious war around labels such as these.

**Senator Asselin:** While we were investigating what had motivated the presentation of Mr. Ouellet's bill, we learned that a meeting had taken place out West this past summer among the presidents of the Canadian stock exchanges. I imagine they were worried about the aggressiveness of the Caisse de dépôt and that they discussed a formula not unlike the one before us, to attempt to stop the Caisse from making deeper inroads into the areas specified in this Bill.

After this Winnipeg meeting of presidents of Canadian stock exchanges, did you have any conversations with people who attended the meeting that might have warned you that a plan was brewing to stop the Caisse de dépôt from making more investments in certain areas?

**Hon. Mr. Parizeau:** No, the first intimations I had about this issue were those that we all read about in this morning's papers. It came as a surprise to me this morning at 8 o'clock to learn that the presidents of four stock exchanges had met to discuss this matter. I had heard nothing about it.

I must admit, though, that I was very struck by the letter from the President of the Montreal Stock Exchange requesting that Bill S-31 be withdrawn. His letter is so explicit, so precise that I had the impression he was deeply concerned about the issue. I think that I understand this morning why he was so explicit and cutting in his letter.

The Caisse de dépôt has obviously become a major factor in the operations of the Montreal Stock Exchange. The Montreal Stock Exchange is at the hub of the association between the operations of the private and public sectors.

So it is not surprising that, after hearing about that particular meeting, the President of the Montreal Stock Exchange quickly put two and two together. As of this morning, that is how I would explain the speed and nature of Mr. Lortie's reaction.

**Senator Asselin:** Do you believe that the constitutional effect of the presentation of Bill S-31 is going to impede the circulation and mobility of capital all across Canada?

**Hon. Mr. Parizeau:** That seems evident to me. There is no shadow of a doubt that Bill S-31 is going to harm the circulation of capital.

You mustn't think for a moment that the Caisse de dépôt invests only in Quebec. It has investments all across Canada. SOQIP, which deals with gas and petroleum in Quebec, now also has fairly sizeable interests in western Canada.

You mustn't think of the Quebec public sector as being confined solely to Quebec. Corporations have been accustomed



*[Text]*

frontières du Québec. Ce sont des sociétés qui ont pris l'habitude de transiger un peu partout à travers le Canada, sans aucune espèce d'entrave jusqu'à maintenant et en fonction, essentiellement, des intérêts de leurs intérêts. Si, pour protéger un intérêt ou développer leurs intérêts au Québec, il est utile d'avoir un intérêt en Alberta, bien sûr; c'est comme cela qu'ils ont fonctionné jusqu'à maintenant.

Ce qu'on nous dit avec le bill S-31: cette liberté d'action, cette capacité, cette mobilité, cette flexibilité de vos opérations, allez aux États-Unis et vous l'aurez. C'est cela qu'on nous dit.

On nous dit: «pourquoi est-ce que vous devez faire ça? Bien, c'est parce que présumément, aux États-Unis, vous gênez moins certains 'establishments'. Alors, vous comprendrez qu'on la trouve un peu forte.

**Le sénateur Asselin:** J'avais soulevé la question lorsque le ministre, M. Ouellet, a témoigné devant ce Comité, et j'avais dit: «Vous allez peut-être forcer les agents économiques du Québec, comme la Caisse de dépôt ou d'autres agents économiques, d'aller investir à l'étranger?» Alors, le ministre m'avait répondu: «Ça, c'est du chantage que je n'accepte pas».

Est-ce que, pour diversifier vos investissements, la Caisse de dépôt pourrait investir plus considérablement sur le marché international qu'elle ne le fait présentement si le bill S-31 est maintenu tel qu'il est?

**L'honorable M. Parizeau:** D'abord, comprenons-nous bien. La Caisse de dépôt n'irait pas à l'étranger davantage qu'elle ne le fait à l'heure actuelle. Par règlement, la Caisse de dépôt, depuis le début des opérations, s'est limitée à des titres d'entreprises canadiennes, au Canada.

La Caisse de dépôt n'a jamais transigé sur la Bourse de New York, à moins que ce ne soit sous des titres de compagnies canadiennes. A l'étranger, elle ne transige pas, elle ne finance pas des entreprises américaines. C'est dans ce sens que cela a été un agent puissant de financement au Québec, majoritairement bien sûr, mais à travers l'ensemble du Canada.

Un porte-feuille qui est actuellement de \$2,800,000,000, il faut qu'il soit équilibré. On ne peut pas imaginer qu'il y a des secteurs entiers de titres où il y a zéro. Il peut y avoir un peu d'actions, mais on y va avec relativement peu d'accent. On sait qu'on n'aura aucun droit de vote, donc aucune possibilité de défendre le placement.

On peut fort bien se retrouver. Ce n'est pas du chantage, c'est une administration normale et logique d'un porte-feuille de cette taille. Il faut qu'il soit diversifié, il faut qu'il y en ait dans tous les compartiments importants.

Cela serait, je pense, un manquement au rôle de protecteur des épargnes qui, indiscutablement, existe à la Caisse de dépôt que de se dire: «Nous allons, néanmoins, accepter que dans certains compartiments essentiels de notre porte-feuille, il n'y ait rien ou pas grand chose». Il ne ferait pas correctement le travail, ce n'est pas du chantage.

C'est tout simplement la reconnaissance que vous ne pouvez pas avoir un porte-feuille de cette taille, sans qu'il soit remarquablement équilibré.

*[Traduction]*

to operating throughout Canada without restrictions and in their own interests, essentially. If, to protect or to develop their interests in Quebec they had to invest in Alberta, that is what they did, and this is how they have operated to date.

What we are being told now with Bill S-31 is that we'll have to go to the United States for this freedom of action, this capacity, this mobility, this flexibility of operation.

The reason we have to go to the States, we're told, is because presumably, there we will be less of an inconvenience to certain "establishments". Understandably, we find this position rather outrageous.

**Senator Asselin:** When the Minister, Mr. Ouellet appeared before this committee, I asked him whether this legislation might not perhaps force Quebec economic agents, such as the Caisse de dépôt and others, to invest abroad. The Minister replied that he would not accept this type of blackmail.

In order to diversify its investments, could the Caisse de dépôt invest more on the international market than it does at present, provided, of course, that Bill S-31 is not amended?

**Hon. Mr. Parizeau:** First of all, let me make myself perfectly clear.

The Caisse de dépôt would not go abroad any more than it does at present, because its governing regulations have from the outset required that the Caisse de dépôt limit itself to holding stocks in Canadian companies in Canada.

The only occasions on which the Caisse de dépôt has ever had transactions on the New York stock exchange were for stocks in Canadian companies. It has no dealings abroad, and it does not finance American companies. It has operated as a powerful financing agent, mainly in Quebec of course, but also throughout Canada.

A portfolio of \$2,800,000,000 must be balanced. It is unthinkable that the Caisse de dépôt should have no shares in entire sectors. It may have only a few shares it pays relatively little attention to. In these situations, it knows it will have no voting rights, and thus no way of defending its investment.

We can recover fairly easily. This is not blackmail, simply the normal and logical administration of such a vast portfolio. It must be diversified and used in every major sector. I believe that the Caisse de dépôt would be remiss in its role as a protector of savings if it were to accept restrictions in certain essential sectors of its portfolio.

It would not be doing its job properly. You can't call that blackmail. It's simply admitting that you cannot have a port-



[Text]

**Le sénateur Asselin:** Monsieur le ministre, il y a plusieurs sénateurs, je pense, qui seront en faveur que ce bill soit retiré ou qu'il meure au Feuilleton. On a presque l'impression que c'est cela qui va arriver si la session se termine à Noël. Il serait difficile pour le Sénat d'étudier en profondeur les trois étapes que doit subir le projet de loi, au Sénat. Si ce bill n'était pas retiré par le ministre Ouellet, quels sont les amendements importants que vous accepteriez afin que cela soit raisonnable pour le Québec.

**L'honorable M. Parizeau:** Monsieur le ministre, je ne peux vraiment pas, en dépit de toute la bonne volonté que je vais exprimer de mon côté, raisonnablement répondre à cette question-là, parce que, à mon sens, c'est le fond du projet de loi qui est incorrect, mauvais et dangereux. Le fait d'en amender telle ou telle disposition ne le change pas; c'est le fond de ce projet de loi qui est, à mon sens, trop étiré.

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce que je peux éclaircir un point supplémentaire?

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que le ministre a fini de répondre?

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce que vous n'avez pas la crainte également que ce projet de loi S-31 serve de précédent et qu'il pourrait s'étendre à beaucoup de secteurs, autres que ceux du transport.

**L'honorable M. Parizeau:** Comme précédent, peut-être; mais le précédent dont il s'agit est tellement gros à l'occasion du transport, il déborde sur tellement d'autres choses, qu'entre nous, avec un précédent comme ça, on n'a pas besoin de suites. On parlait tout à l'heure du Canadien Pacifique, mais les activités de transport dans le Canadien Pacifique, ça ne représente maintenant probablement que la moitié de leurs activités. Nous bloquer, dans le sens du Canadien Pacifique, c'est nous bloquer à l'égard de Canadian Pacific Enterprises, des entreprises minières comme INCO, des réseaux d'hôtels. Ce n'est pas le transport. Le transport devient simplement la porte d'entrée sur des interdictions et des restrictions qui vont s'appliquer à une très vaste gamme d'entreprises, et parmi celles-là, les meilleures, les plus solides, les plus dynamiques qu'il y a au Canada. Alors, encore une fois, avec un tel précédent, vous n'avez pas besoin de suivi.

**Le sénateur Flynn:** Une dernière question, monsieur le ministre; est-ce que, depuis un bout de temps, le «management» de CP Ltée a manifesté envers la Caisse de dépôt son inquiétude vis-à-vis certaines intentions futures d'investissement, ou si vous avez appris cela par le dépôt du bill S-31?

**L'honorable M. Parizeau:** Je préférerais, monsieur le sénateur, que dans ce cas, lorsque la Caisse de dépôt viendra, on puisse en interroger les représentants à ce sujet, parce que vous conviendrez que comme ministre des Finances, moi, je n'interviendrai pas dans ces rapports au jour le jour entre la Caisse de dépôt et la direction de Canadien Pacifique, en vertu d'un article de la loi qui, je pense, est l'article 44. J'ai un droit de demander des renseignements, mais ces tractations, par exemple, entre le Canadien Pacifique et la Caisse de dépôt, je pense

[Traduction]

folio of this magnitude without having it extremely well balanced.

**Senator Asselin:** Sir, I am sure that a number of senators here must be in favour of withdrawing this Bill or letting it die on the order paper. There is a good chance that this may happen if the session ends at Christmas. I think that the Senate would be hard-pressed to conduct all three stages of its in-depth study of the bill. In any event, if this Bill is not withdrawn by Mr. Ouellet, what major amendments would you like to see before you could accept it as being reasonable for Quebec?

**Hon. Mr. Parizeau:** Sir, with all the good will in the world, I really cannot answer that question because, in my opinion, it is the basic premise of the Bill that is wrong, harmful and dangerous. Changing a few provisions here and there would not alter the essence of this Bill which, in my opinion, is too broad.

**Senator Deschatelets:** Supplementary point, please?

**Senator Asselin:** Has the Minister finished his answer?

**Senator Deschatelets:** Are you not also afraid that Bill S-31 will serve as a precedent and that it might be extended to many other sectors besides transportation?

**Hon. Mr. Parizeau:** As a precedent, perhaps, but the precedent in question is already far-reaching even if applied only to transportation. It spills over into so many other areas. With a precedent like this one, we don't really need any others. We spoke earlier of Canadian Pacific, but it isn't only CP's transportation activities that are involved here. Transportation represents probably only about one-half of CP's activities. To block us from Canadian Pacific is to block us from Canadian Pacific Enterprises—mining companies such as INCO, and hotel networks. It's not transportation. Transportation is simply the entry to a host of interdictions and restrictions that are going to be applied to a vast array of companies, among them the best, most stable and most dynamic in Canada. So again, with a precedent like this, you don't really need any others.

**Senator Flynn:** One final question, Sir. Has the management of CP Ltd. recently given the Caisse de dépôt any indication that it was worried about a possible future investment? Or did you learn about this through the tabling of Bill S-31?

**Hon. Mr. Parizeau:** In this instance, Senator, I would prefer that you question the representatives of the Caisse de dépôt when they come before the Committee because, as Minister of Finance, I am not involved in the day-to-day dealings between the Caisse de dépôt and the management of Canadian Pacific. Under a section of the Act, Section 44, I believe, I have the right to ask for information, but when it comes to matters such as dealings between Canadian Pacific and the Caisse de dépôt, I think it's really they who could answer your question,

[Text]

que c'est vraiment eux qui devraient y référer, parce que je serai obligé d'avouer mon ignorance dans beaucoup de ces tractations. Ce n'est pas à moi de les conduire et, entre nous, soit dit pour maintenir l'intégrité de la Caisse, je pense qu'il est très important que je ne me mêle pas de ces rapports entre la Caisse et le Canadien Pacifique.

**Le sénateur Asselin:** Merci, madame le président.

**Le président:** Le sénateur Rizzuto, s'il vous plaît.

**Le sénateur Rizzuto:** Merci, madame le président.

Monsieur le ministre, j'ai quatre questions à vous poser. Je vais vous poser immédiatement la première, qui concerne la première réaction que vous avez eue au dépôt du bill S-31 au Sénat. Vous avez dit que le but du bill S-31 était d'empêcher une prise de contrôle de CP par des Francophones, et si j'en juge par les réactions que vous avez eues tout à l'heure à la question du sénateur Robichaud, comparées aux réactions de M. Desmarais, elles sembleraient un peu contraires. Est-ce que j'ai bien compris qu'il s'agirait surtout d'une rivalité entre les deux, à savoir si ce serait Paul Desmarais ou la Caisse qui prendrait le contrôle de CP?

**L'honorable M. Parizeau:** Je pense que tous ceux qui sont au courant des profondes aspirations de M. Desmarais à avoir une position forte dans Canadien Pacifique se doutent bien qu'il n'y a pas de rivalité entre les deux quant à savoir qui, si vous me passez une expression un peu vulgaire, prendrait la «pole». Je crois que c'est très clair et depuis fort longtemps. D'ailleurs ça me paraît être chose raisonnable que de voir quelqu'un qui le veut, qui en a le désir et qui en a les moyens, viser à jouer un rôle majeur, comme M. Desmarais peut le faire à l'intérieur d'une compagnie qui, après tout, dans un certain sens, est un symbole extraordinaire au Canada, donc la plus grande compagnie qui y soit. Ça me paraît tout à fait naturel et il n'y a pas l'ombre d'un doute dans mon esprit quant à qui veut avoir la «pole», et qui l'a. Ça m'apparaît très clair. Si la Caisse de dépôt a jamais eu des intentions analogues à celles que vous indiquez, ils ont très bien caché leur jeu, parce que je ne le vois pas du tout.

**Le sénateur Rizzuto:** A ce qu'il semblerait, en tout cas, le fait que M. Desmarais ne proteste pas n'a pas empêché, c'est sûr, de prendre le contrôle. A la manière que l'on commence à voir les choses, en tout cas, je pense bien que ça permet même d'avoir un champ plus ouvert que la Caisse de dépôt, de sorte que la Caisse de dépôt soit empêchée de prendre le contrôle quand Paul Desmarais, lui, pourrait le faire.

**L'honorable M. Parizeau:** Peut-être que vous m'avez mal compris, tout à l'heure. L'entente que M. Desmarais a avec la direction du Canadien Pacifique est qu'il ne doit pas acquérir plus de 15 p. 100 des actions, en tout état de cause. La seule raison pour laquelle il pourra aller au-delà de 15 p. 100 est si un autre actionnaire, par exemple la Caisse ou un autre actionnaire, dépassait 10 p. 100. A ce moment-là, lui peut aller à 20 ou à 25 p. 100.

**Le sénateur Rizzuto:** Cela veut dire qu'il pourrait le faire, c'est justement ce que je pense, et ce serait bon à savoir. Il pourrait le faire à travers la Caisse de dépôt, à ce moment-là, si le bill S-31 ne passait pas ou était modifié.

[Traduction]

because I would have to confess my ignorance about many of these transactions. It's not up to me to conduct them and besides, in order to maintain the integrity of the Caisse, I think that it is very important for me to remain detached from these dealings between the Caisse and Canadian Pacific.

**Senator Asselin:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Rizzuto, please.

**Senator Rizzuto:** Thank you, Madam Chairman.

Sir, I have four questions for you. The first is about your initial reaction when you heard about Bill S-31. You said that the purpose of Bill S-31 was to keep Francophones from controlling CP. Yet from what I gather from your earlier reactions to Senator Robichaud's question and compared to the reactions of Mr. Desmarais, the situation appears, in fact, to be a little different. Am I correct in saying that the main issue is rivalry between Paul Desmarais and the Caisse de dépôt as to which one is going to gain control of CP? That is my first question.

**Hon. Mr. Parizeau:** I think that anyone who knows Mr. Desmarais' profound aspirations play a major role in Canadian Pacific suspects that there is some rivalry for control. I think that this is very clear, and has been for some time. It seems perfectly reasonable to me that someone like Mr. Desmarais, who has the will and the means, would wish to play a major role in a company which, after all, has become an outstanding symbol as Canada's largest company. It seems perfectly natural, and I know very well who would like to have the upper hand and who has it. It is very clear to me. If the Caisse de dépôt has intentions like those you are suggesting, it is hiding them well, because I don't see them at all.

**Senator Rizzuto:** It seems to me that the fact that Mr. Desmarais did not protest the Bill has not prevented him from taking control. The Bill appears to give Mr. Desmarais more manoeuvrability than it gives the Caisse de dépôt. It in fact prevents the Caisse from taking control, whereas Paul Desmarais could do so.

**Hon. Mr. Parizeau:** I think that you may have misunderstood me earlier, Senator. Mr. Desmarais' agreement with Canadian Pacific management stipulates that he must not acquire over 15 percent of the shares under any circumstances. The only time he could go percent would be if another shareholder, such as the Caisse, for example, were to exceed 10 percent, in which case he could go up to 20 or 25 percent.

**Senator Rizzuto:** In other words, he could have over 10 percent, and that's good to know. He could do it through the Caisse de dépôt if, say, Bill S-31 were not passed or if it were modified.



[Text]

**L'honorable M. Parizeau:** Exactement.

**Le sénateur Rizzuto:** Comment se fait-il, d'après vous, que M. Desmarais ne semble pas avoir de réaction négative au bill S-31? Cela lui permettrait de prendre le contrôle avec la Caisse de dépôt, et pourtant, il ne semble pas être intéressé à savoir si le bill va passer ou non.

**L'honorable M. Parizeau:** Là je ne voudrais pas encore interpréter, sonder les reins et les cœurs mais, comment dire...

**Le sénateur Flynn:** On va le faire venir.

**L'honorable M. Parizeau:** Il y a des positions de circonstances qui n'engagent pas nécessairement la vie.

**Le sénateur Rizzuto:** Vous comprenez bien que lorsque l'on pose des questions, c'est qu'on essaie d'en savoir plus long.

**L'honorable M. Parizeau:** Bien sûr.

**Le sénateur Rizzuto:** Voici ma deuxième question, M. le ministre. Concernant le Bill S-31, on a une opposition plus forte qui vient du Québec; pourtant il y a des gens qui voudraient savoir si ce bill-là n'affecterait pas aussi d'autres provinces, même si on n'en parle pas beaucoup; mais personnellement je me posais la question et je vous demande seulement de donner votre opinion. Disons qu'au niveau des gouvernements provinciaux, il est bien connu que l'Alberta a plusieurs milliards qu'elle pourrait investir un peu partout. D'ailleurs, nous en avons eu l'expérience, ils ont pris le contrôle du West Pacific Airlines et jusqu'à maintenant, ceci n'a pas causé de problèmes. On sait que le bureau chef de cette compagnie-là est à Vancouver, et l'Alberta, à ce jour, n'a pas déménagé ce bureau de Vancouver vers l'Alberta. Est-ce que ça ne pourrait pas être une des préoccupations du gouvernement canadien, à savoir qu'un jour, demain matin peut-être, l'Alberta puisse déménager son bureau-chef? Admettons que la Caisse de dépôt prenne le contrôle du Canadien Pacifique et qu'on arrive avec certaines provinces qui auraient les moyens de prendre le contrôle de plusieurs compagnies et bénéficieraient des retombées économiques, au détriment d'autres provinces qui n'auraient pas les moyens d'acheter ces compagnies. A un moment donné, ça pourrait causer des problèmes par rapport aux provinces plus riches, vis-à-vis des plus pauvres.

**L'honorable M. Parizeau:** Monsieur le sénateur, je dirai que si vraiment le gouvernement fédéral tout à coup éprouvait des préoccupations relatives à l'emplacement des sièges sociaux, ça me paraîtrait assez tardif. Il y a eu beaucoup de déplacements de sièges sociaux de Montréal à Toronto sans que ça provoque, il me semble, à Ottawa, au gouvernement, fédéral, des remords aigus.

**Le sénateur Rizzuto:** Monsieur le ministre, je pense que si ce que vous dites est vrai, mieux vaut tard que jamais, et si tel est le cas, si on a fait des erreurs dans le passé, il faut quand même essayer de les régler ou d'y remédier, même si le gouvernement est en retard.

**L'honorable M. Parizeau:** Il ne faudrait pas alors en arriver à la conclusion que tout est faisable et acceptable tant que ce

[Traduction]

**Hon. Mr. Parizeau:** Exactly.

**Senator Rizzuto:** Why is it that Mr. Desmarais does not appear to be negative toward Bill S-31? That would help him take control with the Caisse de dépôt. Yet he does not appear to be interested in knowing whether the Bill is going to be passed or not.

**Hon. Mr. Parizeau:** There again, I don't want to interpret, try to read hearts and minds, but what can I say...

**Senator Flynn:** We'll ask him to appear before the committee.

**Hon. Mr. Parizeau:** A person may take certain stands, depending on circumstances, that do not necessarily commit him for life.

**Senator Rizzuto:** I'm sure you understand that we ask questions in order to find out more.

**Hon. Mr. Parizeau:** Of course.

**Senator Rizzuto:** My second question, Sir. Bill S-31 is coming under strong criticism from Quebec, but there are people who would like to know whether this Bill wouldn't perhaps also affect other provinces, too, even if that hasn't been discussed. I wonder about this myself and would simply like your opinion. We know that provincial governments—Alberta, for example, has several billions of dollars it could invest in many areas. As we have seen, it took over Pacific Western Airlines and until now, this has not caused any problems. To date, Alberta has not moved the company's head office out of Vancouver to Alberta. Is the Canadian government not concerned that some day, tomorrow morning perhaps, Alberta may move its head office? Let's suppose that the Caisse de dépôt were to take control of Canadian Pacific, and that there were certain provinces that had the means to take over several companies, and benefit from the economic repercussions at the expense of other provinces which could not afford to purchase companies. This could cause tensions between the richer and poorer provinces.

**Hon. Mr. Parizeau:** Senator, I would say that it's a bit late in the day for federal government suddenly to become concerned about the location of head offices. Many Montreal head offices have moved to Toronto without, as far as I can see, any great remorse on the part of the federal government.

**Senator Rizzuto:** Sir, I think that if what you say is true, it's better late than never, if it comes to that. If we made mistakes in the past, we should still try to correct them even if the Government is late in doing so.

**Hon. Mr. Parizeau:** So, we should not conclude that anything is feasible and acceptable as long as it is not Quebec that does it.



*[Text]*

n'est pas le Québec qui le fait. Là ce serait un peu gênant, ce serait même assez gênant. Mais revenons au fond de la question. Est-ce que, ailleurs dans les autres provinces le bill S-31 va être vu comme étant dans la réalité des choses? Je ne parle pas au niveau des intentions, mais dans la réalité des choses comme quelque chose de très contraignant. Pour une raison très évidente, j'ai essayé de le souligner ce matin tant que je le pouvais, qu'il n'y a pas d'autres provinces où le problème se présente dans ces termes. Vous ne trouverez pas dans une autre province un secteur public qui est associé à des intérêts privés dans 400 compagnies, comme c'est le cas au Québec. Il n'y a pas d'équivalent de ça; il n'y a pas d'équivalent en Ontario, il n'y en a pas dans l'Ouest.

Il y a que dans le fond, on nous dit non. Ce qu'il faudrait éviter c'est de nous dire «vous êtes originaux et vous êtes bizarres. Ça a l'air de marcher mais ça devient trop gros, alors arrêtez-vous.» L'originalité n'est pas un vice. Ce n'est pas parce qu'on fonctionne différemment. Vous disiez tout à l'heure, monsieur le sénateur, que d'autres provinces n'auraient peut-être pas les moyens. Ce n'est pas une question de moyens, c'est, comme disait un de vos collègues tantôt, qu'elles ont pris un autre chemin; elles ont pris une autre voie, elles ont décidé que l'argent du Régime des rentes chez-elles irait ailleurs. Nous ne les condamnons pas. Ce n'est pas qu'elles manquent de moyens, c'est qu'elles ont décidé d'utiliser leurs moyens différemment. L'Alberta a accumulé, dans le «Heritage Fund», des milliards, mais le «Heritage Fund», dans la gestion de ses fonds, a pris aussi une autre voie, une voie qui ne les amène pas à s'intéresser à des achats de blocs importants d'actions dans des compagnies, tellement qu'à faire des prêts. Le «Heritage Fund» a aussi une façon très particulière de fonctionner. Tant que l'argent entrainait ça allait; évidemment c'est moins vrai à l'heure actuelle, à cause de la situation financière du gouvernement de l'Alberta et des rentrées au titre du pétrole et du gaz. Ils ont pris, par exemple, une formule tout à fait originale, qui consiste à faire des prêts à des compagnies d'électricité ou d'énergie, d'une façon générale, dans d'autres provinces.

Cela ne s'était jamais fait au Canada. En soi, il est intéressant de voir le «Heritage Fund» prêter de l'argent à des compagnies hydro-électriques dans d'autres provinces, aux fins de financer certains projets.

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce que le gouvernement de l'Alberta n'avait pas prêté 100 millions de dollars, au temps de monsieur Lesage, à la province de Québec?

**L'honorable M. Parizeau:** C'était la Colombie-Britannique. Alors c'est très intéressant et c'est original. Il n'y a pas de raisons de le condamner. Ça ne comporte aucune conséquence sur le financement des entreprises dont je parlais, pour le Québec. Quand on parle de financement d'entreprises, on parle, bien sûr, de création d'emplois et de financement d'emplois. Il faut bien le comprendre, ce sont des milliers et des milliers d'emplois qui sont en cause, c'est une forme de notre développement économique depuis vingt ans qui a l'air de fonctionner. C'est pour cela que je doute fort qu'il y ait quelqu'un d'une autre province qui vienne plaider devant vous, comme je le fais ce matin. Car pour nous, l'intérêt est majeur

*[Traduction]*

That would be rather worrisome, in fact very worrisome. But let's come back to the essence of the question. Will Bill S-31 be considered realistic by the other provinces? I'm not talking about intentions, but its actual effects which are very restrictive. For obvious reasons, I have tried to draw attention to this point as best I could this morning. The problem is not the same in any other province. In no other province will you find the public sector in partnership with private interests in 400 companies, as is the case for Quebec. There is nothing like that in any province, not in Ontario, not in the West.

Basically what we are being told is no. You should not tell us that we are different, bizarre and that even if it seems to work, it's getting too big, so stop. It is not a sin to be different. It's not because we operate differently. Senator, a moment ago you said that perhaps other provinces lacked the resources. It is not a question of resources; it is, as one of your colleagues said a moment ago, that these provinces took another route and decided to put the money from their Pension Plan into other things. We are not criticizing them. But it's not because they lacked the resources; they just decided to use their resources differently. Alberta has accumulated billions in its Heritage Fund but it in turn decided to manage its resources in a different way, a way that did not involve buying large blocks of shares in companies; instead it decided to lend money. The Heritage Fund also has a very specific way of operating. As long as the money came in, everything was fine; that is not quite the case now because of the Alberta Government's financial situation and the money from oil and gas. They adopted a completely original formula which consists, generally speaking, in lending money to hydro or energy companies in other provinces.

That has never been done in Canada. It is interesting to see that the Heritage Fund is lending money to hydro-electric companies in other provinces to finance certain projects.

**Senator Deschatelets:** Didn't the Alberta Government lend \$100 million to the province of Quebec when Lesage was Premier?

**Hon. Mr. Parizeau:** It was British Columbia. This is very interesting and original, and there's no reason to condemn it. It has no consequence on the financing of Quebec companies I was talking about. Financing companies means creating and financing jobs. You have to realize that thousands and thousands of jobs are at stake, that this has been a form of economic development in Quebec for 20 years and that it appears to work. That's why I doubt very much that anyone else from any other province would come and appear before you as I am doing this morning. Because our interest in this matter is major and fundamental. What we are talking about

[Text]

et fondamental. C'est la base même de ce que nous avons monté pour nous développer et créer des emplois chez nous, que l'on est en train de toucher. Ça ne se présente nulle part ailleurs de cette façon.

**Le sénateur Rizzuto:** J'ai une troisième question. Tout à l'heure, il y a eu une discussion à savoir si tous les Québécois appuyaient votre gouvernement. Je voudrais savoir quelle est la réaction de l'opposition officielle au Québec concernant le projet de loi S-31. Vous avez aussi parlé du Parti québécois et vous nous avez dit que vous aviez trois députés avec vous ici ce matin; je voudrais vous demander s'il y a des membres de l'opposition officielle de l'Assemblée nationale qui vous accompagnent?

**L'honorable M. Parizeau:** Monsieur le sénateur, je ne veux pas interpréter ce que fait l'opposition officielle chez nous, à l'heure actuelle, mais mon impression est que, pour des raisons évidentes, ils sont fort embarrassés par ces questions.

**Le sénateur Asselin:** Ce ne sera pas la première fois!

**L'honorable M. Parizeau:** Ils ne se sont guère manifestés, c'est le moins qu'on puisse dire. Je crois que le fait que nous ayons décidé d'utiliser ce canal tout à fait inédit et sans précédent, d'amener le ministre des Finances témoigner devant vous ce matin, permet à l'heure actuelle à l'Assemblée nationale de dire: nous ne commencerons le débat à l'Assemblée nationale que lorsque l'on aura vu comment, à Ottawa, on va réagir à nos démarches. Il est clair que la chose a une importance telle pour nous qu'il va bien falloir, à un moment donné, soulever cette question à l'Assemblée nationale, sous une forme ou une autre. Il faudra que cette question prenne la place qu'elle a, indiscutablement. Pour le moment, dans une première étape, nous avons décidé de poser ce geste, tout à fait sans précédent, de venir témoigner ici. Au moins, nous essayons de dire à quel point c'est majeur pour le Québec.

**Le sénateur Rizzuto:** Si je comprends bien, vous n'avez pas demandé à des députés de l'opposition officielle de faire partie de votre délégation, ce matin.

**L'honorable M. Parizeau:** Dans la mesure où jusqu'à maintenant ils ont évité de se commettre, je pense que c'est la chose sage à faire. Maintenant, la sagesse peut avoir toute espèce de rebondissements.

**Le sénateur Rizzuto:** On a parlé de socialisme avec M. Ouellet, la semaine dernière. Vous avez situé le parti libéral provincial du Québec à droite du Parti québécois. Il y en a qui considèrent le gouvernement canadien comme étant socialiste. Il y en a qui considèrent le gouvernement du Parti québécois comme étant socialiste. D'après vous, qui se situe le plus à gauche entre les deux?

**L'honorable M. Parizeau:** Je serais bien incapable de les classer. J'ai l'impression que cela change selon les époques, parfois d'une semaine à l'autre. J'ai toujours été persuadé que la caractéristique politique fondamentale de l'immense majorité des Canadiens, c'est d'être d'extrême-centre!

**Le sénateur Rizzuto:** J'apprécie vos réponses assez objectives, assez ouvertes. Vous avez mentionné dans votre exposé que vous trouvez des choses dans le projet de loi S-31 qui sont

[Traduction]

here is the very basis of what we have done to develop and create jobs in our province. It's the same in no other province.

**Senator Rizzuto:** I have a third question. A moment ago, the subject was raised whether all Quebecers supported your government. I would like to know the reaction of the official opposition in Quebec to Bill S-31. You also spoke of the Parti Québécois and said that you had three MPs with you this morning; I'd like to know whether any members of the official opposition in the National Assembly are here with you?

**Hon. Mr. Parizeau:** Mr. Senator, I do not wish to interpret what the official opposition is doing right now in our province but my impression is that, for obvious reasons, they are very embarrassed by these matters.

**Senator Asselin:** It won't be the first time!

**Hon. Mr. Parizeau:** They've given very little reaction, that's the least we can say. I think that since we decided to take the completely original and unprecedented step of having the Minister of Finance appear before you this morning, the National Assembly has said: we will begin the debate in the National Assembly only after we've seen how Ottawa reacts to our action. It is clear that this matter is so important for us that sooner or later we'll have to raise it before the National Assembly, in one form or another. This matter will have to be given the consideration it indisputably deserves. For the time being, as a first move, we have decided to take the unprecedented step of appearing here. At least, we are trying to show how important this issue is for Quebec.

**Senator Rizzuto:** If I understand correctly, you did not invite members of the official opposition to be part of your delegation this morning.

**Hon. Mr. Parizeau:** Insofar as they have avoided committing themselves to date, I think it was the wise thing to do. Now the wise thing can have all kinds of effects.

**Senator Rizzuto:** The subject of socialism was raised with Mr. Ouellet last week. You have situated the Quebec Liberal Party to the right of the Parti Québécois. Some people consider the federal government socialist. Others find the Parti Québécois socialist. In your view, which of the two is more to the left?

**Hon. Mr. Parizeau:** I'm really unable to say, it seems that the situation is constantly changing, sometimes from one week to the next. I've always felt, however, that the basic political character of most Canadians is to be in the extreme centre.

**Senator Rizzuto:** I appreciate your objective and open answers. You mentioned in your speech that you find some sound elements in Bill S-31. To give us an idea, I believe you



[Text]

quand même valables. Pour nous donner une idée, vous avez dit qu'il y avait des choses qui n'étaient pas bonnes dans ce projet, mais si j'ai bien compris, il y en a qui sont valables.

**Le sénateur Asselin:** Il n'a pas dit cela.

**L'honorable M. Parizeau:** J'ai dit aussi clairement que je le peux, qu'à mon sens le fond même de ce projet de loi est dommageable et incorrect. Je pense que c'était en réponse au sénateur Asselin. On me demandait si j'accepterais certaines propositions d'amendements, ou si je serais prêt à discuter de certains changements. Je m'excuse de ne pouvoir me rendre à ces désirs, car c'est le fond du projet de loi qui est dommageable et incorrect.

**Le sénateur Rizzuto:** J'avais compris qu'il y avait quand même des faits positifs dans le projet de loi. Tenant compte de votre objectivité, je voulais savoir ce qu'il y avait de positif. Si vous trouvez qu'il n'y a rien de bon dans ce projet de loi, ma question s'arrête maintenant.

**Le sénateur Flynn:** Elle n'aurait pas dû être posée.

**Le sénateur Rizzuto:** Pour le savoir, il fallait que je pose la question.

**L'honorable M. Parizeau:** Pour répondre à votre question plus sérieusement, oui il y a un aspect très positif au projet de loi S-31, ce sont les discussions qui l'entourent. Je pense bien que cela va être utile, au moins dans ce sens. Ce sera pour faire comprendre à quel point le Québec a fait du chemin dans la reprise en mains d'un certain nombre de centres de décision importants. Il s'agit de cette espèce de vieil espoir, longtemps caressé mais non réalisé encore, que chez les Francophones, il y a moyen de s'occuper de grandes affaires, que l'on peut, non pas chercher à être meilleurs ou plus importants que d'autres, mais accéder à cette structure des affaires et à cette direction des affaires de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, comme partenaires à part entière.

Ce que ce débat-là nous permet de voir et de clarifier, je le souligne, c'est à la fois l'émergence d'un groupe d'affaires dynamique et important au Québec, l'émergence d'un secteur public de financement très articulé et la collaboration entre les deux qui préjuge pour l'avenir d'un tas de choses. Alors, si vraiment le débat autour du projet de loi S-31 permet de souligner ce phénomène, on n'aura peut-être pas perdu notre temps. Cela n'empêche pas qu'il faut retirer ce projet de loi.

**Senator Godfrey:** I should like to start off by making one statement, and that is that I, like the loyal opposition in Quebec, have not committed myself either. I think one of the purposes of these committee meetings is so that we are better able to understand. I have long been an advocate of the fact that on certain occasions the subject matter of bills should be referred to Senate committees before we vote on the principle of them, because then we are able to understand them better. I think our exercise this morning has proved that. We are all much more aware of what I might say are obvious blatant defects in this bill. It would be ludicrous if somebody could stop Quebec from investing in the shares of a company by buying one small freighter carrying grain from Fort William to Three Rivers, which is the effect of the bill as it stands. The minister was quite frank in saying he would welcome the

[Traduction]

said that although you found a number of faults in the Bill, you did see some positive elements in it.

**Senator Asselin:** He did not say that.

**Hon. Mr. Parizeau:** I said as clearly as I could that in my view the very basis of this bill is damaging and wrong. I think I said this in response to one of Senator Asselin's questions. I was asked whether I would accept certain amendment proposals, or whether I was willing to discuss certain changes. I am sorry I cannot oblige you but I find the very basis of the Bill wrong and harmful.

**Senator Rizzuto:** I understood that there were still some positive aspects to the Bill. Since you have been so objective, I would like to know what positive aspects there are to the Bill. If you find that there is nothing good about it, I will stop my questioning there.

**Senator Flynn:** The question should not have been asked.

**Senator Rizzuto:** Well, I had to ask the questions to find out.

**Hon. Mr. Parizeau:** To answer your question more carefully, yes, there is a very positive aspect to Bill S-31, and that is the discussions surrounding it. I believe it will be useful in that sense. It will help make people understand to what extent Quebec has progressed in taking a certain number of important decision making centres into its own hands. This is a wish, long cherished but still not realized, that Francophones be able to handle major business affairs and that, without trying to be better or more important than others we able to enter into the business structure of the late 20th century as full partners.

I would like to stress that this debate is enabling us to see and to clarify the emergence of a dynamic and important business group in Quebec, the emergence of a very articulate financing public sector and the cooperation between the two which predetermines a number of things for the future. So if the debate surrounding Bill S-31 really helps to draw attention to this phenomenon, we will perhaps not have wasted our time. Nevertheless, the Bill must be withdrawn.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais d'abord préciser qu'à l'instar de la loyale opposition du Québec, je ne me suis pas engagé non plus. Je pense que les réunions de comités ont, entre autres buts, celui de nous aider à mieux comprendre. Je préconise depuis longtemps qu'en certains cas, la teneur des projets de loi soit déferée aux comités du Sénat avant que nous ne votions sur le principe qui les sous-tend, car nous sommes alors en mesure de mieux les comprendre. Je pense que nous l'avons prouvé ce matin. Nous sommes beaucoup plus conscients des lacunes manifestes de ce projet de loi. Il serait ridicule qu'on puisse empêcher le Québec d'investir dans une société en achetant un petit cargo qui transporterait du grain entre Fort William et Trois-Rivières, comme ce serait le cas si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle. Le ministre a



## [Text]

comments of this committee in pointing out these various things.

Senator Flynn said he was surprised that there were not more questions. I can say quite frankly that as a result of your testimony, which I found very persuasive, I have a lot more questions to ask Mr. Ouellet than I have to ask you.

There is only one question that I really want to pursue. I am thinking of some kind of compromise, whether you agree with it or not. I can recall many years ago when I was practising law and had clients who wanted to protect the position of their company and make takeovers difficult and so on. I have drafted bylaws for companies to restrict the voting rights of shareholders to a certain percentage. I can remember incorporating companies in which they could not have more than 1,000 shares. The federal government, in its wisdom, actually amended the federal Corporations Act to make it more difficult to do that sort of thing, because they felt that all shareholders should have a vote.

However, if you were restricted in some way, say to 30 per cent of the shareholding in the charter of the Caisse, but you were allowed to vote only 10 per cent of the shares of the company, would that not be a reasonable compromise? What would be wrong with that? You would be able to have a fair input, 10 per cent, and I do not know why la Caisse de dépôt would want any more than that. They could join up with others and yet still go ahead and get, say, 30 per cent. Surely that would satisfy the objections of the federal government, who seem worried about provincial control. Why would that not be acceptable as a compromise?

**Hon. Mr. Parizeau:** It is a very peculiar system that we would impose on the Caisse, and presumably on the Caisse alone, that while they might have a large interest, 30 per cent, in the company they would have fewer than other shareholders as a means to defend their interest, and they would be the only ones to be in that position. After all, the Caisse must make interesting financing and worthwhile investment, but it also has the responsibility to protect its interests when it has them. Why should the Caisse alone be forced to do that?

The bill was obviously drafted with the Caisse in mind, and the CPR. I have with me gentlemen who run a number of state corporations in Quebec; they are associated with private interest in more than 400 ventures. The Caisse might have close to 300, but these gentlemen are also involved in something like 110. Some of them have an interest of 49 per cent in some of these companies. It has been extremely useful in the past, remarkably useful, for small businessmen to be able to go to the SDI and say, "I would like to have a loan. The law allows you to give me a rebate of part of the interest rate, and also to take shares in this." The SDI would say, "Yes, we are going to make you a loan. You will get 2 per cent as a rebate and we are taking 49 per cent of the stock, so that that company can expand more quickly." It has by no means been considered as some sort of blackmail or pressure. It has been an association between private interest and the public long time.

## [Traduction]

franchement déclaré qu'il serait heureux d'entendre les observations du comité sur ces divers points.

Le sénateur Flynn s'est dit étonné de ce qu'il n'y ait pas plus de questions. Je puis dire franchement qu'après votre témoignage, que je trouve très convaincant, j'ai beaucoup plus de questions à poser à M. Ouellet qu'à vous.

Il n'y a qu'un seul point que je tiens vraiment à éclaircir. Je pense à un type de compromis, et je me demande si vous serez d'accord ou non. Il y a de nombreuses années, à l'époque où j'exerçais le droit, j'avais des clients qui voulaient protéger la position de leur société, rendre les prises de contrôle difficiles, etc. J'ai rédigé le règlement intérieur de certaines sociétés de manière à limiter les droits de vote des actionnaires à un certain pourcentage. Je me rappelle avoir constitué des sociétés dans lesquelles on ne pouvait détenir plus de 1 000 actions. Mais le gouvernement fédéral, dans sa sagesse, a modifié la loi sur les corporations canadiennes de manière à rendre plus difficile ce genre d'agissement, estimant que tous les actionnaires devaient avoir une voix.

Toutefois, si vous étiez limité de façon quelconque disons à 30 p. 100 des actions de la caisse et que vous ayez droit à seulement 10 p. 100 des voix, ne serait-ce pas un compromis raisonnable? Y voyez-vous un inconvénient quelconque? Vous pourriez avoir un juste apport, 10 p. 100, et je ne vois pas pourquoi la Caisse de dépôt voudrait plus. Elle pourrait s'unir à d'autres et obtenir, disons, 30 p. 100. Cela répondrait sûrement aux objections du gouvernement fédéral, qui semble s'inquiéter du contrôle exercé par les provinces. Pourquoi cela ne serait-il pas acceptable comme compromis?

**L'honorable M. Parizeau:** C'est un système très curieux qu'on imposerait à la caisse et probablement à la caisse seulement: elle pourrait avoir une participation importante, 30 p. 100, mais pour défendre ses intérêts, elle aurait moins de moyens que les autres actionnaires et elle serait la seule dans cette position. Après tout, la caisse doit disposer de formes de financement intéressantes et effectuer des placements valables, mais elle a aussi la responsabilité de protéger ses intérêts quand elle en a. Pourquoi n'assujettir que la caisse à ce régime?

Le projet de loi a de toute évidence été conçu en fonction de la caisse et du CPR. Je suis accompagné d'administrateurs qui dirigent un certain nombre de sociétés d'État québécoises possédant des intérêts dans plus de 400 entreprises. La caisse possède des intérêts, dans quelque 300, mais ces messieurs sont aussi engagés dans 110 environ. Certains d'entre eux ont une participation de 49 p. 100 dans des sociétés. Il a été extrêmement utile par le passé, remarquablement utile aux petits entrepreneurs de pouvoir s'adresser à la SDI en lui disant: «j'aimerais avoir un prêt. La loi vous permet de me consentir un rabais sur les taux d'intérêt et d'acheter aussi des actions». La SDI leur répondait: «Oui, nous vous consentirons un prêt. Vous obtiendrez 2 p. 100 de rabais et nous prenons 49 p. 100 des actions, de façon à ce que la société puisse prendre plus rapidement de l'expansion». Cela n'était nullement considéré comme une sorte de chantage ou de pression. C'était une

[Text]

How are we going to handle these situations? Are we going to have the same kind of limitation with the SDI, or in the mining industry? Why on earth should we pinpoint individual public corporations—public in the sense of government public corporations in Quebec—as it is done nowhere else in Canada?

As far as the chartered banks are concerned, some years ago the federal government, in its wisdom, as I mentioned previously, limited the stock in a bank that an individual shareholder could own and vote to 10 per cent, but it was any shareholder, private or public, in whatever form or shape; it was applicable to everyone. The purpose of the act was quite clear in a country like ours, where banking power is so concentrated among just a few institutions, in contracts with the United States. One did not want to have a single group of interest controlling a major bank. But at least that disposition was applied to all shareholders, irrespective of whether they were private, public, individual or family or private corporations. That was changing the rules of the game, but it was changing the rules of the game for everybody.

I cannot avoid the feeling that this whole exercise is so pinpointed on us, in view of the kind of structure we have established for 20 years, that we will be hampered and hindered, and that some possible amendments or compromise the like of which you have discussed really lead to one result: Some institutions of a public nature or government nature in Quebec will be less able to protect their investment in the way any shareholder should be able to.

**Senator Godfrey:** You mentioned the banks and the restrictions. I stand to be corrected, but my recollection is that there are some laws that restrict foreign ownership to certain percentage, and certain shareholders are treated differently from others. I do not want to put Quebec in the same category as a foreign country, but there are such laws with respect to shareholding.

**Hon. Mr. Parizeau:** Under the bank law all non-residents together cannot hold more than 25 per cent. But here again, we do not say that in that quota of 25 per cent, the U.S. will have 19 per cent, the French 3 per cent, the Germans 2 per cent and the British 1 per cent. We say all non-residents together cannot hold more than 25 per cent. It is not discriminatory in that sense. It is in the sense that we are establishing a sort of quota for non-residents.

**Senator Godfrey:** In FIRA there are distinctions between sizes of companies, the application and so on. You are talking about assisting small business, taking 49 per cent and so on. I am just sounding it out. Suppose something were put in this bill saying it would not apply to companies under a certain size, that would permit you to do the type of financing you are talking about to help small companies. What would your reaction be to that?

[Traduction]

association entre le secteur privé et le secteur public, association qui existe depuis longtemps.

Comment allons-nous faire face à ces situations? Subirons-nous le même type de limitation à la SDI ou dans l'industrie des mines? Pourquoi diable faut-il pointer du doigt des sociétés publiques particulières—publiques au sens de sociétés du gouvernement du Québec—comme cela ne se produit nulle part ailleurs au Canada?

En ce qui concerne les banques à charte, le gouvernement fédéral a, comme je le mentionnais, décidé il y a quelques années dans sa sagesse, d'empêcher les particuliers de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque donnant droit de vote. Cette restriction s'appliquait à tous les actionnaires privés ou publics. L'objectif de la loi était très clair car, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, le nombre des banques est peu élevé au Canada. La loi visait donc à empêcher qu'un groupe d'intérêt contrôle une banque importante. On a au moins appliqué cette disposition à tous les actionnaires sans exception. On changeait ainsi les règles du jeu, mais de façon équitable.

Je ne peux m'empêcher de croire que ce projet de loi vise tout particulièrement à restreindre nos activités compte tenu de la structure que nous avons établie il y a vingt ans et que les amendements ou le compromis dont vous avez discuté n'auront qu'un résultat, c'est-à-dire celui d'empêcher les établissements publics ou gouvernementaux du Québec de protéger leurs investissements tout comme le ferait n'importe quel autre actionnaire.

**Le sénateur Godfrey:** Vous venez d'aborder la question des banques et des restrictions. Si je ne m'abuse, certaines lois restreignent le degré de propriété étrangère et privilégient certains actionnaires par rapport à d'autres. Je ne mets pas le Québec dans la même catégorie que les pays étrangers, mais il existe des lois de ce genre régissant la propriété des actions.

**L'honorable M. Parizeau:** En vertu de la Loi sur les banques, tous les actionnaires d'une banque qui résident à l'étranger ne peuvent posséder plus de 25 p. 100 des actions de celle-ci. Mais on n'y précise pas que les États-Unis pourront détenir 19 p. 100 des actions, la France 3 p. 100, l'Allemagne 2 p. 100 et la Grande-Bretagne 1 p. 100. Tout ce que la loi dit est que les non-résidents ne peuvent pas détenir plus de 25 p. 100 des actions d'une banque. En ce sens la loi n'est donc pas discriminatoire. Certains allègueront quelle est effectivement discriminatoire parce qu'elle établit une distinction entre les actionnaires résidents et les actionnaires non-résidents.

**Le sénateur Godfrey:** La loi sur l'examen de l'investissement étranger établit des distinctions fondées sur l'importance des sociétés et les modalités d'application de la loi. Vous avez soulevé la question de l'aide aux petites entreprises et avez avancé le chiffre de 49 p. 100. Que diriez-vous si on exceptait de l'application de la loi, les sociétés plus petites? Vous pourriez ainsi obtenir le financement nécessaire pour aider les petites entreprises.



[Text]

**Hon. Mr. Parizeau:** Besides being Minister of Finance I have for three years been Minister of Revenue, and I know how tough it is to define what a small corporation is. The only definition that seems to spring up in all kinds of laws like this is that a small company is a small company under the Small Companies Act or the Income Tax Act. Of course, it is not workable in an economic sense.

Time and time again some of the institutions of the public sector in Quebec have been involved in a small company in the first financing. The company has grown and developed and additional financing has become necessary. Everyone knows that in a number of manufacturing industries, particularly, the toughest part of the history of a company is very often when it becomes of average size, is involved in large contracts and does not have quite the financial backing required. That point in the history of a company is a strategic sort of thing. Either the company will find the financing, and will therefore have access to much larger contracts and much larger business, or it will not and will stagnate at that level. We all know examples of this. Therefore, these public institutions have been involved in additional financing, additional support. I would find it hair-raising if this process were stopped somewhere, at the point where the income tax law says that it ceases to be a small business. By the way, it is awfully small in that definition.

**Senator Godfrey:** I agree with you that it is the successful companies that are growing fast that run into financial difficulties.

**Le président:** Sénateur Frith, s'il vous plaît.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le ministre, vous avez débuté avec le commentaire que votre objet est de persuader quelqu'un de retirer le projet de loi S-31. Vous en avez expliqué les raisons pendant près de trois heures. Est-ce que j'ai bien compris que fondamentalement, la raison pour laquelle vous n'aimez pas ce projet de loi, c'est parce que vous êtes, par les stipulations du projet de loi, restreint de gagner le contrôle de certaines compagnies ou corporations, tel que défini dans ce projet de loi.

**L'honorable M. Parizeau:** Non, monsieur le sénateur. Mon objection fondamentale ne vient pas de ce que nous aurions des espoirs actuels de pouvoir contrôler un grand nombre des sociétés et que cette notion de contrôle serait mise en péril.

Mon objection fondamentale vient de ce que ce projet de loi va d'abord avoir comme conséquence de gêner ou d'empêcher le financement, habituel, maintenant rodé au Québec d'une foule d'entreprises.

Il est clair, cependant, qu'au fur et à mesure où ces financements se font, prennent de l'importance, où les entreprises du secteur public achètent des blocs ou une proportion importante des actions, il est inévitable que l'on puisse regarder le phénomène comme une tentative de prise de contrôle et que le débat puisse s'engager dans cette voie.

C'est un aboutissement, ce n'est pas un point de départ. Au point de départ, nous finançons des entreprises, nous achetons des actions sur le marché. Nous contribuons sous toutes ses formes au financement d'entreprises. Un moment donné, l'on se retrouve forcément comme n'importe quel actionnaire qui

[Traduction]

**L'honorable M. Parizeau:** Je suis ministre des Finances, mais j'ai également été ministre du Revenu pendant trois ans et je sais combien il est difficile de définir ce qu'on entend par une petite société. Toutes les lois de ce genre se réfèrent à la définition figurant dans la Loi sur les petites sociétés ou la Loi de l'impôt sur le revenu. Cela n'a évidemment pas de sens au point de vue économique.

Il est arrivé souvent au Québec qu'une petite société soit d'abord créée grâce à des fonds publics. Une injection de capitaux a été rendue nécessaire parce que l'entreprise a pris de l'importance. Chacun sait que dans le domaine manufacturier, en particulier, les sociétés connaissent certaines difficultés lorsqu'elles deviennent d'envergure moyenne, qu'elles obtiennent des contrats importants et qu'elles ne disposent pas tout à fait des fonds nécessaires. C'est l'étape critique pour une société. Soit elle trouve le financement nécessaire et peut obtenir des contrats de plus en plus importants, soit elle ne le trouve pas et ses affaires s'en ressentent. Des exemples nous viennent tous à l'esprit. C'est pourquoi les établissements publics ont eu un rôle additionnel à jouer dans ce domaine. Je crois qu'il serait impensable de cesser d'aider toutes les sociétés qui ne correspondent pas à la définition d'une petite société donnée dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Soit dit en passant, cette définition est très restrictive.

**Le sénateur Godfrey:** Je conviens avec vous que ce sont les sociétés dont l'expansion est rapide qui connaissent des difficultés financières.

**The Chairman:** Senator Frith, please.

**Senator Frith:** Mr. Minister, you began your presentation with the comment that your objective was to persuade someone to withdraw Bill S-31. You have spent about three hours explaining your reasons. Have I correctly understood that, basically, the reason you do not like the Bill is that its provisions prevent you from gaining control of certain companies or corporations as defined in the Bill?

**Hon. Mr. Parizeau:** No, Mr. Senator. My fundamental objection is not that we hope to control a large number of companies and that this notion of control would be jeopardized by the Bill.

My fundamental objection is first that the Bill will have the effect of interfering with or blocking the usual, now well-worn, process of financing a host of companies in Quebec.

It is clear, however, that as this financing is provided, and increases in scale, and as public sector corporations buy blocks or large percentages of shares, it is inevitable that this phenomenon be viewed as an attempt to take control and that the debate be conducted along those lines.

This is a result, not a starting point. At the start, we finance companies and buy shares on the open market. We contribute to the financing of companies in many ways. At a given moment, we necessarily find ourselves, like any other share-



[Text]

dispose d'un portefeuille semblable, avec des positions majeures.

Un problème se pose donc de savoir si l'on va leur permettre, à ces gens du secteur public québécois—encore une fois, très souvent associés avec des gens du secteur privé—d'affirmer les conséquences d'un contrôle comme celui-là.

C'est le point d'aboutissement, ce n'est pas le point de départ. C'est un résultat inévitable qui vient de la nature des choses; ce n'est pas l'intention initiale du secteur public québécois. Depuis 20 ans, l'on ne se dit pas: Un jour on contrôlera le Canadien Pacifique. Ce n'est pas comme cela qu'on a fonctionné. Il est arrivé qu'un jour, on a eu \$2,800,000,000 d'actions, des positions très importantes dans beaucoup de corporations.

**Le sénateur Frith:** Il me semble que ce qui découle comme résultat, comme vous l'avez exprimé, c'est que . . .

Since you do not object to this bill because it prevents you obtaining control, but because it restricts your souldesse in financing the companies—remember, we are only talking about these particular companies, namely, companies engaged in interprovincial or international undertakings to which the legislative authority of the Parliament of Canada extends—if I understood your answer, a corollary to what you have said is that if we can find a way that gives you room to invest in those particular companies but prevents you getting control you would not have any objection, because you have no ambitions for control.

**Hon. Mr. Parizeau:** Not at all. I have stated quite clearly, I think, that you cannot do a proper job to protect the interest that you represent if you cannot vote the shares.

**Senator Frith:** It is control that I am speaking about.

**Hon. Mr. Parizeau:** It would be an astonishing thing to say to la Caisse de dépôt, for instance, they are entitled by law to go to 30 per cent of the common stock of a company but their right to vote them is limited, so that in practice they are not only a silent partner but they cannot even put into practice the elementary reaction of a shareholder who, for one reason or another, could at any time feel its interest was threatened.

I have also submitted that in several cases other institutions in the Quebec public sector go much above, according to their respective laws, that 30 per cent, that there have been associations between two groups, one public and one private, one 51 per cent and the other 49 per cent. Are we going to say to a public sector corporation in Quebec, like the SDI, "You can have 49 per cent of the shares but you won't vote them," particularly when there are only two shareholders, one private, the boss, and the SDI? There are for all practical purposes two shareholders, one of whom cannot talk. It would be an incredible situation, and an enormous precedent.

**Senator Frith:** Of course, that is not what the bill says, is it?

**Hon. Mr. Parizeau:** I will come to that.

[Traduction]

holders with a similar portfolio, with major holdings in those companies.

A question thus arises whether once again Quebec's public sector, very often associated with the private sector, will be permitted to force the consequences of such control.

This is the result, not the starting point. It is an inevitable result arising from the nature of things, but it is not the original intention of Quebec's public sector. We have not been saying for the past twenty years that some day we will control Canadian Pacific. That is not how we have operated. It just happens that, one day, we had \$2,800,000,000 worth of shares and major holdings in many corporations.

**Senator Frith:** But it seems to me that what happens as a result, as you have said, is that . . .

Étant donné que vous vous opposez à ce projet de loi non pas parce qu'il vous empêche de contrôler une société, mais parce qu'il restreint votre marge de manœuvre en ce qui concerne le financement des petites sociétés, n'oubliez pas qu'il ne s'agit que de certaines sociétés, soit celles qui s'adonnent au commerce interprovincial ou international et qui sont donc assujetties à l'autorité du Parlement du Canada. Si je vous ai bien compris, il découle de ce que avez dit que vous ne vous opposeriez pas à ce projet de loi si vous pouviez toujours investir dans ces sociétés étant donné que vous n'avez nullement l'intention d'exercer un contrôle.

**L'honorable M. Parizeau:** Pas du tout. Je crois que je me suis exprimé de façon assez claire. On ne peut pas protéger les intérêts qu'on représente quand on ne détient que des actions ne donnant pas droit de vote.

**Le sénateur Frith:** Je parle d'exercer un contrôle.

**L'honorable M. Parizeau:** Comment pourrait-on dire à la Caisse de dépôt qu'elle a le droit d'acquérir jusqu'à 30 p. 100 des actions ordinaires d'une société mais que son droit de vote est limité. Elle deviendrait ainsi un partenaire invisible, mais en pratique elle n'aurait pas le droit qu'a tout actionnaire de protéger ses intérêts quand ils sont menacés.

Je vous ai également fait remarquer que d'autres établissements publics du Québec, conformément à leurs lois respectives, peuvent se porter acquéreurs de beaucoup plus que 30 p. 100 des actions. Il y a eu des associations entre deux groupes, l'un privé et l'autre public, où une partie possède 51 p. 100 des actions et l'autre 49 p. 100. Devrons-nous dire à une société du secteur public au Québec comme la SDI qu'elle peut acquérir 49 p. 100 des actions, mais que celles-ci ne lui donneront pas le droit de vote particulièrement lorsqu'elle est le seul autre actionnaire dans une entreprise? Il n'y aurait alors que deux actionnaires dont l'un sans pouvoir. Ce serait une situation tout à fait intenable et sans précédent.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas l'intention du projet de loi, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Parizeau:** J'en parlerai dans un instant.

*[Text]*

There is a third category, where some of these government institution in Quebec have a majority shareholding, they have 70 per cent of the stock, and are associated with private interests to the extent of 30 per cent, and the private interests are perfectly satisfied with that sort of thing and find it useful. What will we do in a case like this?

It is said such situations do not apply to the type of corporation I just mentioned. Of course they do. Can we really go to a mining group and say to them, "You must for all eternity commit yourself never to go into transport"? Heavens! Who can make a commitment of that kind? It might be a paying proposition and a very good thing for a mining group to have a transport subsidiary. Why shouldn't they?

**Senator Frith:** They just cannot control it. They can do it, but they just cannot control it. They can invest. There is nothing to stop them investing.

**Hon. Mr. Parizeau:** I fully agree, but why commit the future to that extent? In reverse, an attempt is made to buy a block of stock in an existing corporation. What do they do if they do not want that block to be sold? They buy a small company with four trucks going twice a day between Hull and Ottawa, and that's it.

The extent of the bill is limitless. It has consequences that go much beyond transport as such. By the way, is Canadian Pacific a transportation company? Is it? Are we so sure that the transportation activities of Canadian Pacific represent more than 50 per cent of their activities at the present time? We could have an interesting discussion about that. It is not at all certain in our time and day that Canadian Pacific is a transportation company. By establishing its principles, Bill S-31 implies that we cannot now through our state corporations have access to all that Canadian Pacific is involved in.

**Senator Frith:** It says you cannot control them, not that you cannot have access.

**Hon. Mr. Parizeau:** Not control, because it says it is 10 per cent.

**Senator Frith:** Suppose we leave the 10 per cent aside and simply make the test control? Mr. Minister, it is not that I am asking you to agree to a compromise. Don't misunderstand me. I would not expect you to do that. You have answered that question, and it is impossible to ask you to say you will accept or that percentage. What I want to get at is le fond, the principle, that I think you object to. Having listened to your evidence for three hours, it seems to me that what it comes to is control. In other words, without your saying 15 per cent would be fine, 40 per cent would be fine, or anything like that, in principle what this bill does is prevent control; it has a formula for doing it. What it prevents is control. It does not prevent investment. I have understood the many good reasons you have given from your point of view for being against the

*[Traduction]*

Il existe une troisième catégorie. En effet certaines de ces institutions gouvernementales au Québec détiennent une part majoritaire d'actions c'est-à-dire qu'elles peuvent détenir 70 p. 100 des actions et sont associées avec des intérêts privés jusqu'à concurrence de 30 p. 100. Les intérêts privés sont parfaitement satisfaits de ce genre d'association et le trouvent utile. Que ferons-nous dans un cas comme celui-ci?

On dit que de telles situations ne s'appliquent pas au genre de sociétés que je viens de mentionner. Mais c'est tout le contraire. Pouvons-nous demander à un groupe minier de ne jamais investir dans le transport? Ciel! Qui peut prendre un tel engagement? Il peut être fort rentable pour un groupe minier d'avoir une filiale dans le domaine des transports. Pourquoi n'en aurait-il pas une?

**Le sénateur Frith:** Il ne peut simplement pas exercer un contrôle sur cette dernière. Il peut s'associer, mais il ne pourra jamais exercer de contrôle. Il peut investir. Rien ne l'empêche d'investir.

**L'honorable M. Parizeau:** Je suis parfaitement d'accord, mais pourquoi engager l'avenir à ce point-là? Au contraire, on tente d'acquérir un paquet d'actions dans une société existante. Pourquoi le fait-on si l'on ne veut pas que ce paquet d'actions soit vendu? On achète une petite société qui dispose de quatre camions qui font la navette deux fois par jour entre Hull et Ottawa, et c'est tout.

L'étendu du projet de loi est infinie. Il a des conséquences qui dépassent les transports proprement dit. Soit dit en passant, le Pacifique canadien est-il une compagnie de transport? L'est-il? Sommes-nous si certains que les activités de transport du Pacifique Canadien représentent plus de 50 p. 100 de toutes ses activités à l'heure actuelle? Nous pourrions avoir une discussion intéressante à ce sujet. Il n'est pas du tout certain qu'à l'heure actuelle le Pacifique Canadien soit une compagnie de transport. En établissant ses principes, le bill S-31 laisse entendre que nous ne pouvons maintenant par l'entremise de nos sociétés d'état avoir accès à tout le domaine dans lequel est engagé le Pacifique Canadien.

**Le sénateur Frith:** Le projet de loi stipule que nous ne pouvons pas exercer de contrôle, non pas que nous ne pouvons pas avoir accès.

**L'honorable M. Parizeau:** Certainement pas le contrôle, puisqu'il stipule une limite de 10 p. 100.

**Le sénateur Frith:** Mettons le 10 p. 100 de côté et effectuons simplement un contrôle expérimental? Monsieur le ministre, n'allez pas croire que je vous demande d'accepter un compromis. Ne vous méprenez pas sur le sens de mes paroles. Je ne vous demanderai pas de le faire. Vous avez répondu à cette question et il est impossible de vous demander de dire que vous accepterez tel ou tel pourcentage. Je veux en venir au fond, au principe auquel, je crois, vous vous opposez. Après avoir écouté votre témoignage pendant trois heures, il me semble qu'il peut se résumer en un mot: contrôle. Autrement dit, sans que vous disiez que 15 p. 100 serait parfait, que 40 p. 100 serait parfait ou quoi que ce soit du genre, en principe ce projet de loi empêche qu'on exerce un contrôle; il prévoit une formule à cette fin. Ce qu'il empêche, c'est le contrôle, mais non pas



[Text]

bill and against its provisions. However, from listening to you I understood what it comes down to is that you feel that by limiting control it limits your flexibility.

**Hon. Mr. Parizeau:** To my mind you establish a distinction between the two which, if I may so, is in part artificial. In any case, the bill limits investment.

**Senator Frith:** It limits investment, yes.

**Senator Godfrey:** And control.

**Hon. Mr. Parizeau:** And it limits control by the same token.

**Senator Frith:** Yes.

**Hon. Mr. Parizeau:** It limits control more harshly in the sense that, for instance, assuming the Caisse would sell half of its holding in Canadian Pacific now, say dropping from close to 10 per cent to 5 per cent, and then repurchased the shares in the future up to 10 per cent, these new shares that it would buy would not carry the right to vote.

**Senator Frith:** That is right.

**Hon. Mr. Parizeau:** Those they now have do carry a right to vote.

**Senator Frith:** That is right.

**Hon. Mr. Parizeau:** How does one expect a reasonable investing corporation to have an intelligent investment policy if they know that whenever they sell—because it is a good business transaction—they have to keep in mind that if ever they buy again the shares they buy will not be quite the same as they had? The first carry the right to vote, the second do not. I would not want to manage a portfolio knowing that asymmetry in any case.

Secondly, if at any time the Caisse feels that Alcan or Canadian Pacific is such a good investment that they should buy more than 10 per cent, obviously in present circumstances they would have more than 10 per cent of the vote; it would be normal that they had more than 10 per cent of the vote. If they had 15 per cent of the shares they would have 15 per cent of the vote because it is the proper way for an investor to protect the value of his shares. We would recognize that for any proper shareholders.

What I have been trying to say is that we have conducted ourselves for 20 years according to those rules, and we are now being put in a unique category. Nobody else would be put in the same situation. In practice we would be the only one, and we are involved in 400 companies.

**Senator Frith:** The Heritage Fund would be involved. What do you mean, you would be the only one? Any other province would be in the same position.

**Hon. Mr. Parizeau:** No.

**Senator Frith:** Quebec is not mentioned in here anywhere.

[Traduction]

l'investissement. J'ai compris les très nombreuses bonnes raisons que vous avez données pour expliquer que vous vous opposez au projet de loi et à ses dispositions. Toutefois, si j'ai bien compris, vous croyez qu'en limitant le contrôle, on limite votre marge de manœuvre.

**L'honorable M. Parizeau:** A mon avis, vous établissez une distinction entre les deux et si vous me le permettez, je crois qu'elle est en partie artificielle. De toute façon, le projet de loi limite l'investissement.

**Le sénateur Frith:** Il limite l'investissement, oui.

**Le sénateur Godfrey:** Et le contrôle.

**L'honorable M. Parizeau:** Et il limite le contrôle par le fait même.

**Le sénateur Frith:** Oui.

**L'honorable M. Parizeau:** Il limite le contrôle plus sévèrement en ce sens que, par exemple, si l'on présume que la Caisse vendrait la moitié des actions qu'elle détient dans le Pacifique canadien maintenant, de façon à les faire passer de près de 10 p. 100 à 5 p. 100, et qu'elle rachète ensuite jusqu'à 10 p. 100 des actions, ces nouvelles actions ne lui donneraient pas le droit de vote.

**Le sénateur Frith:** C'est juste.

**L'honorable M. Parizeau:** Celles qu'elle détient à l'heure actuelle lui donnent ce droit.

**Le sénateur Frith:** C'est juste.

**L'honorable M. Parizeau:** Comment voulez-vous qu'une société d'investissement raisonnable ait une politique d'investissement intelligente lorsqu'elle sait que si jamais elle vend—parce que c'est une bonne transaction commerciale—elle devra tenir compte du fait que si jamais elle rachète les actions, elle n'aura pas exactement la même chose qu'auparavant? Les premières actions donnent le droit de voter, les secondes non. Je ne voudrais pas constituer un portefeuille en connaissant d'avance ce genre d'asymétrie.

Deuxièmement, si à un moment donné, la Caisse estime que l'Alcan ou le Pacifique canadien représente un si bon investissement qu'elle devrait acheter plus de 10 p. 100 des actions, de toute évidence, dans les circonstances actuelles, elle aurait plus de 10 p. 100 du vote. Il serait normal qu'elle ait plus de 10 p. 100 du vote. Si elle avait 15 p. 100 des actions elle devrait avoir 15 p. 100 du vote parce que c'est la meilleure façon pour un investisseur de protéger la valeur de ses actions. La même chose vaut pour n'importe quel actionnaire.

Je tiens à préciser que pendant 20 ans, nous nous sommes conformés à ces règles, et nous sommes maintenant placés dans une catégorie unique. Personne d'autre n'est placé dans la même situation. En pratique, nous serions les seuls et nous avons des parts dans 400 sociétés.

**Le sénateur Frith:** Il en irait du Fonds du patrimoine. Qu'entendez-vous par le fait que vous seriez les seuls? Toutes les autres provinces seraient dans la même situation.

**L'honorable M. Parizeau:** Non.

**Le sénateur Frith:** Le Québec n'est mentionné nulle part ici.



[Text]

**Hon. Mr. Parizeau:** Quebec is in a very distinct situation simply because for 20 years we have established these public corporations and associated them with private industry in a way, shape and size that is unique in Canada. There is no parallel in other provinces. A lot of them might have a sort of hypothetical interest in Bill S-31, or a sort of theoretical interest, or might protest because of the exercise of future rights. We are not talking about future rights. We are talking about the way we are operating with 400 companies, the consequences on financing, the consequences on the protection of our investment, and in fact the economic development that has evolved out of this for those years. That is the crux of the matter. Bill S-31 goes to the root of this process and tells us, "You are the only one in Canada where in practice this sort of structure exists. From now on you will do as others do."

I hear these comments in public, and I have seen a few traces of it in the newspapers. We are told, "If you want to go into business as governments, why don't you nationalize?" It's an extraordinary position. It's an astonishing thing to say to a government, "You have managed a structure of financing and development with private enterprise. However, you are beginning to be too big for your breeches. Some people are becoming leary of your size, so why don't you go back to 19th century formulas and nationalize?" Extraordinary.

**Senator Frith:** I don't know about some people who say these extraordinary things. However, I was not one of them. It is just a summary that I want to understand. I have another series of questions. I take it we are agreed that Bill S-31 only covers companies that are engaged in interprovincial or international undertakings to which the legislative authority of the Parliament of Canada applies. We have no quarrel about that. Is that right? I want to be sure.

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes.

**Senator Frith:** So when we are talking about investment in various businesses that your companies are engaged in it is only those that are engaged in interprovincial or international undertakings, to which the legislative authority of the Parliament of Canada applies that concern us on Bill S-31. You have pointed out, and some honourable senators have pointed out, that Bill S-31 limits investment and limits control. What I am trying to understand is this. Since you have no ambitions for control, if I understood you correctly, when I ask you, "Is it because it limits investment or is it because it limits control that you don't like it?" Do I understand your answer is that it is both?

**Hon. Mr. Parizeau:** Both, because they go together. Might I be permitted to expand on this?

**Senator Frith:** Yes, of course.

**Hon. Mr. Parizeau:** I gave an example previously. I gave the example of Provigo, which is the result of a merger between

[Traduction]

**L'honorable M. Parizeau:** Le Québec est dans une situation très particulière du simple fait que pendant vingt ans nous avons établi ces sociétés publiques et les avons associées à l'industrie privée de sorte qu'elles sont maintenant uniques en leur genre, dimension et importance au Canada. Il n'en existe aucune autre du genre dans les autres provinces. Un bon nombre d'entre elles peuvent avoir un genre d'intérêt hypothétique dans le bill S-31, ou une sorte d'intérêt théorique, ou pourraient protester en raison de l'exercice des droits à venir. Nous ne parlons pas des droits futurs. Nous parlons de la façon dont nous fonctionnons avec 400 sociétés, des conséquences sur le financement, des conséquences sur la protection de notre investissement et en fait du développement économique qui en a découlé pendant toutes ces années. Tel est l'essentiel de la question. Le bill S-31 s'attaque aux racines de ce processus en nous disant que nous sommes les seuls au Canada où ce genre de structure existe en pratique et qu'à partir de maintenant, nous ferons comme les autres.

J'entends ces commentaires dans le public, et j'en ai lu quelques traces dans les journaux. On nous demande: «Puisque votre intention est de vous lancer en affaires à titre de gouvernement, pourquoi ne nationalisez-vous pas?» C'est tout à fait extraordinaire. Quelle chose étonnante à dire à un gouvernement. On nous dit que nous avons conçu une structure de financement et de développement avec l'entreprise privée. Mais que nous commençons à prendre trop d'expansion pour nos capacités, et que certains commencent à s'inquiéter. Aussi pourquoi ne pas retourner aux vieilles formules du 19<sup>e</sup> siècle et nationaliser? C'est extraordinaire.

**Le sénateur Frith:** Je ne sais pas qui a pu dire des choses aussi extraordinaires. Toutefois, je ne suis pas l'un d'entre eux. C'est simplement un résumé que je veux comprendre. J'ai une autre série de questions à poser. Si je comprends bien, nous convenons que le bill S-31 s'applique uniquement aux sociétés qui sont engagées dans des entreprises interprovinciales ou internationales auxquelles la compétence législative du Parlement du Canada s'applique. Nous sommes d'accord là-dessus. N'est-ce pas? Je veux en être sûr.

**L'honorable M. Parizeau:** Oui.

**Le sénateur Frith:** De sorte que lorsque vous dites que vos compagnies sont impliquées dans divers commerces, vous ne parlez que de celles qui sont impliquées dans diverses entreprises interprovinciales ou internationales, auxquelles s'applique l'autorité législative du Parlement du Canada par le projet de loi S-31. Vous avez, ainsi que quelques honorables sénateurs, signalé que le projet de loi S-31 restreint des investissements et limite le contrôle. Moi, j'essaie de comprendre comment, puisque d'après vos paroles mêmes, vous n'ambitionnez nullement au contrôle, vous pouvez répondre que vous vous opposez au projet de loi S-31 parce qu'il limite à la fois les investissements et le contrôle.

**L'honorable M. Parizeau:** Oui, parce qu'ils vont de paire. Puis-je ajouter un mot à ce sujet?

**Le sénateur Frith:** Sans doute.

**L'honorable M. Parizeau:** Je vous ai déjà donné l'exemple de la société Provigo, qui résulte de la fusion, en 1960, de trois

**[Text]**

three average sized distribution and retail systems in Quebec in the 1960s. La Caisse de dépôt obtained shares in all of them at that time, being a minority shareholder in three. I remember very well, because I was on the board of La Caisse de dépôt at the time, they pushed very hard for a merger. It was the thing to do to have a fairly large, efficient organization for food retail, and it worked. Finally these three groups merged together and Provigo appeared. Then Provigo enlarged in all kinds of directions until it has become probably the largest or second largest retail organization in Canada at the present time. However, through that it came to control, as I said, 100 per cent of the shares of Loeb, which also has two fully owned subsidiaries, both in transport. This would have been impossible as an operation, and a worthwhile operation, if Bill S-31 had existed.

This is essentially and fundamentally what I am trying to say. Because of these two small transport corporations, what has been in practice a remarkably useful operation by La Caisse de dépôt, interesting in financial terms for it, remarkably interesting in terms of having a very large retail organization appear, would not have been possible.

**Senator Frith:** Any good corporation lawyer could have spun off those small ones if they were not that important, and you still could have made the deal.

**Hon. Mr. Parizeau:** Not if there had been Bill S-31 date. Now we have got a date, November 2.

**Senator Frith:** He could have spun off those small transport companies that you say were only incidental anyway.

**Hon. Mr. Parizeau:** We cannot go back before November 2. No lawyer can do that.

**Senator Frith:** But when you are acquiring such a company, if it turns out that Bill S-31 would be an impediment on the facts you have given us, you just get rid of that small incidental company anyway, and it does not prevent you doing that.

**Hon. Mr. Parizeau:** Life being what it is, the transaction between these three original companies was not all that easy; it took some time. Let us assume that two would agree. The third would want to either oppose it or raise the stakes. How do they do that with a small transport company? It is something that is perfectly worthwhile, in economic terms totally valid. It can either become impossible or so expensive that the purpose of the operation falls to the ground.

Through the bill you are trying to change the way business is carried out on a large scale in Quebec. In other provinces, as I said, it might be theoretical; it might apply to a case or two; it might just be a question of principle. For us it is not a question of principle; it is the way a lot of our businesses in Quebec are run and operated, are merged and fractioned, or subsidiaries are created and so on.

**Le président:** Sénateur Tremblay, s'il vous plaît.

**[Traduction]**

systèmes moyens de distribution et de détail du Québec. La Caisse de dépôt a acheté des actions dans ces trois sociétés dont elle est devenue actionnaire minoritaire. Je m'en souviens d'autant mieux que j'étais membre du Conseil de la Caisse de dépôt, quand elle a insisté pour opérer cette fusion. Il était désirable d'instituer une organisation efficace pour le commerce de détail de l'alimentation, et l'initiative a réussi. Éventuellement, ces trois groupes se sont fusionnés pour former Provigo. Par la suite, Provigo a rayonné dans diverses directions, jusqu'au moment où elle est devenue probablement la première ou la deuxième plus importante organisation canadienne de détail. Toutefois, Provigo s'est ainsi assuré le contrôle de 100 p. 100 des actions de Loeb, qui possède aussi à part entière deux filiales, sociétés de transport. Cette opération n'aurait pas été possible ou même souhaitable, si le projet de loi S-31 avait existé.

Voilà en substance ce que j'essaie de dire. A cause de ces deux petites sociétés de transport, cette remarquable transaction de la Caisse de dépôt, intéressante d'un point de vue financier mais aussi parce qu'elle nous dotait d'une importante organisation de détail, n'aurait pas été conclue.

**Le sénateur Frith:** Tout avocat de société aurait pu disposer de ces sociétés, si elles étaient si peu importantes, et vous seriez arrivé au même but.

**L'honorable M. Parizeau:** Non pas si le projet de loi S-31 avait alors fixé une date. Nous avons maintenant une date: le 2 novembre.

**Le sénateur Frith:** Il aurait pu le faire, car vous dites que ces petites sociétés de transport n'étaient que secondaires.

**L'honorable M. Parizeau:** Nous ne pouvons remonter avant le 2 novembre. Aucun avocat ne peut le faire.

**Le sénateur Frith:** Mais lorsque vous devenez propriétaire d'une telle société, il advient que le projet de loi S-31 devient un empêchement pour les raisons que vous venez de nous donner, vous n'avez qu'à disposer de cette petite compagnie secondaire et il ne vous empêche pas de le faire.

**L'honorable M. Parizeau:** Les choses étant ce qu'elles sont, les transactions entre ces trois sociétés initiales n'étaient pas toujours faciles; il a fallu du temps. Supposons que deux d'entre elles soient d'accord. La troisième s'opposait ou voulait augmenter les avantages. Comment peuvent-elles le faire, avec une petite société de transport? C'est une chose qui est parfaitement justifiée, d'un point de vue économique, et totalement valable. Cela peut devenir impossible ou si onéreux que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

Vous essayez, par ce projet de loi, de changer en grande partie la façon dont les affaires se font au Québec. Dans d'autres provinces, la chose est peut-être théorique; elle pourrait s'appliquer dans un ou deux cas; ce ne serait peut-être qu'une question de principe. Pour nous ce n'est pas une question de principe; c'est la manière dont une grande partie des affaires se font, se fusionnent et se fractionnent au Québec, ou encore, que les filiales sont créées et ainsi de suite.

**The Chairman:** Senator Tremblay, please.



[Text]

**Le sénateur Tremblay:** Merci, Madame le Président. J'ai une question d'ordre général à poser qui me semble assez importante, qui n'a peut-être pas été soulignée autant que je souhaiterais. Elle l'a peut-être été implicitement mais je la pose quand même. Ma question porte sur les effets du Bill S-31 sur l'économie canadienne même, tenant compte du fait que le portefeuille de la Caisse de dépôt en particulier est, comme vous l'avez souligné, le plus important peut-être au Canada, compte tenu du fait aussi que par l'entremise d'autres sociétés qui sont ici présentes, l'ensemble des investissements en cause est assez considérable, compte tenu, par ailleurs, du fait de l'ampleur du champ que couvre effectivement le bill S-31. Vous l'avez très bien démontré par le jeu des succursales, les unes en contrôlant d'autres, soit dans des activités de transport des succursales. Le champ couvert rejoint, à toute fin utile, à peu près tous les secteurs de l'économie. Compte tenu de ces deux faits-là, ma première question est la suivante: Dans quelle mesure est-ce que le Bill S-31 aura pour effet de forcer, en quelque sorte, la Caisse de dépôt à se replier sur le Québec? Depuis un certain nombre d'années, si j'ai bien compris ce que vous en avez dit, et cela se comprend à cause de l'ampleur même de son portefeuille, le phénomène devrait normalement s'amplifier à mesure que le portefeuille grossit. La Caisse de dépôt ne s'est pas limité aux frontières du Québec, mais plutôt à l'ensemble de l'économie canadienne. Si le bill S-31 a pour effet de la forcer à se replier, j'aimerais que vous fassiez des commentaires là-dessus, que vous élaboriez concernant les effets sur l'économie canadienne même, et j'aimerais que vous me donniez votre avis sur les implications d'un tel repliement à l'encontre de ce que l'on a appelé la politique de canadianisation des entreprises, si le plus gros portefeuille ou le plus grand réservoir de fonds canadiens, puisqu'il s'agit de ceux de la Caisse de dépôt et des autres organismes, est ainsi forcé de se retirer de l'ensemble de l'économie canadienne? Est-ce qu'on ne se trouve pas, de ce fait, à priver la politique de canadianisation d'un réservoir essentiel, et par la même opération, priver l'économie canadienne d'un apport qui lui est de plus en plus à la fois nécessaire, et de plus en plus important, à mesure que les fonds de la Caisse de dépôt progressent?

**L'honorable M. Parizeau:** L'impact serait considérable sur ce plan. Je pense que je peux l'expliquer de la façon suivante: Il serait impossible, je ne vois pas comment cela serait faisable, que la Caisse de dépôt puisse se replier à l'intérieur de l'économie québécoise. En ce sens, j'espère que cela existera un jour, qu'il n'y a pas encore à l'intérieur de l'économie québécoise le genre de diversification nécessaire qu'il faut pour être capable d'avoir un portefeuille correctement équilibré à partir de titres québécois. Cela n'est pas raisonnable. D'autre part, si des institutions comme la SDI sont appelées à apporter non seulement du financement, mais de l'aide et même des subventions à des entreprises, par exemple sur les taux d'intérêt, la Caisse de dépôt doit fonctionner—et c'est l'argument essentiel compte tenu de sa taille—elle doit fonctionner à partir de critères d'affaires usuelles. La Caisse de dépôt n'est jamais là pour subventionner quelque chose. Elle doit respecter, sur ce plan, les règles du marché.

[Traduction]

**Senator Tremblay:** Thank you, Madam Chairman. I have a general question, which to me seems rather important and perhaps has not been given the attention I feel it deserves. Perhaps it was answered implicitly but I'll ask it anyway. My question is about the effects of Bill S-31 on the Canadian economy itself, in view of the fact that the Caisse de dépôt's portfolio, as you have said, is perhaps the largest in Canada, and given the fact that, through the other companies here present, the total investment in question is quite considerable, given the breadth of the field covered by Bill S-31. You have illustrated the matter very well by describing this interplay of subsidiaries, controlling one another, and the activities of transportation subsidiaries. To all intents and purposes, the field covered touches almost all sectors of the economy. In view of these facts, my first question is, to what extent will Bill S-31 force the Caisse de dépôt to withdraw into Quebec? For the past few years, if I understand you correctly, and this is understandable given the very size of its portfolio, the phenomenon should amplify as the portfolio grows. The Caisse de dépôt has not stayed within Quebec's borders but has extended throughout the entire Canadian economy. If Bill S-31 has the effect of forcing the Caisse to retreat, I would like you to comment on this, and elaborate on its effects on the Canadian economy itself. I would also like to hear your opinion of the implications of such a retreat on what has been called the policy of Canadianization, if the largest portfolio or the greatest pool of Canadian capital, that of the Caisse de dépôt and the other organizations, is forced to withdraw from the entire Canadian economy? Do we not, by this fact, deprive the Canadianization policy of an essential capital pool, and at the same time, deprive the Canadian economy of a contribution that is increasingly necessary and important as the Caisse de dépôt funds grow?

**Hon. Mr. Parizeau:** The impact would be considerable in this regard. I think I can explain it in the following way. It would be impossible, I don't see how it could be feasible, for the Caisse de dépôt to withdraw within the Quebec economy. In this respect, I hope that, some day, in the Quebec economy, there will be the type of diversification needed to have a correctly balanced portfolio of Quebec securities. This is unreasonable. On the other hand, if institutions like SDI are called on to provide grants to companies, for example on interest rates, in addition to financing and assistance, the Caisse de dépôt must function on the basis of the usual business criteria. This is the essential argument given its size. The Caisse de dépôt is not in existence to subsidize companies. It must respect rules of the market in this area.



*[Text]*

Donc, il faudrait que le portefeuille soit équilibré avec autre chose, en plus des titres québécois. Avec quoi? En pratique, avec des titres américains. L'argent que l'on ne pourrait pas investir dans le Canadien Pacifique, on ne pourrait pas le fractionner entre toute une petite série d'entreprises québécoises, elles ne sont pas de la même taille. Alors, nous allons acheter du AMTRAK pour être capable d'équilibrer le portefeuille qu'on aurait au Québec dans les petites et les moyennes entreprises.

Vous voyez la situation incroyable que cela créerait, où, pour balancer un portefeuille, on aurait bien sûr les opérations que l'on conduit normalement au Québec avec les petites et moyennes entreprises, et des titres de sociétés américaines, et l'on balancerait tout cela. Cela voudrait dire en pratique qu'on retirerait des fonds importants d'entreprises canadiennes existantes et qu'on irait les investir aux États-Unis et que l'on accentuerait le manque de capitaux sous forme d'actions, ce qui a toujours existé au Canada. L'on en enverrait aux États-Unis, où ils n'en n'ont d'ailleurs pas besoin, et l'on accentuerait le problème de cette politique de canadienisation; en fait, on lui enlèverait un élément majeur. Ceci me rappelle essentiellement les dispositions du discours en deuxième lecture de M. Lesage à cet effet, au moment de la création de la Caisse de dépôt, au moment de l'adoption de cette loi, où M. Lesage a dit clairement, et il a eu une espèce de prescience à ce sujet alors qu'il a dit: «Le jour où ces institutions de financement québécoises auront atteint une certaine taille, l'on cessera de se plaindre du contrôle des capitaux étrangers sur l'industrie.» Il avait raison. Une des meilleures façons, justement, d'accentuer la canadienisation et d'éviter cette espèce de réaction sempiternelle chez nous de se plaindre du contrôle des capitaux étrangers, c'est d'avoir des «pools» de capitaux comme ceux-là. À ce moment-là, le contrôle étranger cesse d'avoir l'acuité qu'il avait autrefois. Non, sur le retrait de la Caisse qui viendrait se refermer au Québec, tout d'abord c'est impossible, il faut aller à l'étranger pour balancer. D'autre part, l'on s'en ressentirait dans le reste du Canada.

**Le sénateur Tremblay:** En somme, c'est l'économie canadienne globale et la canadienisation qui souffriraient des effets du projet de loi S-31.

**L'honorable M. Parizeau:** Indiscutablement!

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que vous ne croyez pas que le fait que le Québec qui a une politique souverainiste, indépendantiste ou séparatiste a influé sur le dépôt de ce projet de loi.

**Le sénateur Asselin:** C'est une très bonne question!

**L'honorable M. Parizeau:** J'imagine, Madame le sénateur, que les considérations politiques que l'on retrouve assez fréquemment dans l'esprit des politiciens a dû flotter en l'air, à un certain moment donné. Il m'est difficile d'interpréter les intentions. Je serais fort surpris que personne, en aucun temps dans l'élaboration de ce projet de loi, n'y ait pensé. Sauf, comme je vous le disais tout à l'heure, que ce n'est vraiment pas là le point important du débat. Si l'on trouve une stabilité remarquable sur ce plan entre les cinq premiers ministres du Québec qui se sont succédés depuis 1960, c'est justement sur ce plan. Dieu sait si, entre nous, les quatre qui ont précédé le premier

*[Traduction]*

Thus, the portfolio must be balanced with something else in addition to Quebec securities. What? In practice, with American securities. Money that cannot be invested in Canadian Pacific cannot be divided up among a small group of Quebec companies, because they are not the same size. So we buy Amtrak shares to balance the portfolio we have in small and medium-size Quebec businesses.

You see the incredible situation that this would create. In order to balance a portfolio, we would have those operations normally carried out in Quebec for small and medium-size businesses and securities of American companies. In practice, this means that we would withdraw large amounts of capital from existing Canadian firms and invest in the United States, thereby accentuating the lack of capital stock that has always existed in Canada. We would look toward the United States, which does not need our capital, and this would accentuate the problem of the Canadianization policy; in fact, it would take a major element away from the policy. This brings to mind the provisions contained in Mr. Lesage's speech on second reading. When the Caisse de dépôt was created and when this act passed, Mr. Lesage showed a certain prescience when he said, "The day these Quebec financing institutions reach a certain size, we will stop complaining about foreign control of our industry." He was right. Certainly one of the best ways of furthering Canadianization and avoiding this never-ending reaction of complaining about control by foreign capital, is to have similar large pools of capital. Foreign control could then cease to be as far-reaching as before. No, regarding the Caisse's withdrawal in Quebec, first of all it is impossible. We would have to go abroad to balance it. And second, the effect would be felt in the rest of Canada.

**Senator Tremblay:** In short, the Canadian economy and Canadianization policy would suffer from the effects of Bill S-31.

**Hon. Mr. Parizeau:** Indisputably!

**Senator Lapointe:** Do you not believe that the fact that Quebec has a sovereignty, independentist or separatist policy has had an influence on the tabling of this Bill?

**Senator Asselin:** That is a very good question!

**Hon. Mr. Parizeau:** I imagine, Madam Senator, that the political considerations frequently in the minds of politicians must have had some influence at some point. It is difficult for me to interpret intentions. I would be very surprised if no one thought of it at any time during the preparation of the Bill. As I said a moment ago, however, this is not really the important issue of this debate. If there is a certain stability among the five premiers of Quebec who have been in power since 1960, it is certainly in this regard. God knows that the four premiers who preceded the current premier were not separatists. I think you are right, that this idea was probably in the air at some

*[Text]*

ministre actuel n'étaient pas des séparatistes! Je pense que vous avez raison, probablement que cette idée a flotté dans l'air en quelque part. Mais le fond du débat, quant à moi, n'est pas là. Il est beaucoup plus sérieux que des ombres politiques qui peuvent passer dans les couloirs.

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez prouvé éloquentement, dans votre plaidoyer, que l'économie et les intérêts du Québec sont intimement liés à ceux du Canada dans le moment. Comment conciliez-vous ce point de vue économique avec vos vues politiques?

**L'honorable M. Parizeau:** Le Québec est probablement une des économies les plus ouvertes dans le monde. Il ne doit pas y avoir beaucoup d'endroits où c'est ouvert comme chez nous au commerce extérieur. Il y a à peu près 40 p. 100 de ce que nous produisons qui est exporté à l'extérieur des frontières du Québec. Il y a 40 p. 100 de ce que nous consommons qui est importé. Alors, dans ces conditions, lorsque l'on dit qu'on est imbriqué avec le reste de l'économie canadienne, ceci est sûr. Ce n'est pas tellement l'économie canadienne dans sa totalité, d'ailleurs. C'est surtout l'Ontario.

A bien des égards, Montréal et Toronto vivent comme la banlieue l'un de l'autre. Les rapports entre l'économie québécoise et l'économie ontarienne sont très étroits. Les rapports que nous avons avec certains États américains prennent une ampleur considérable. On ne peut pas l'imaginer. Ce n'est pas à cause de la position politique que je soutiens que l'on puisse échapper à cette situation. Avec la situation géographique et la structure de production que nous avons au Québec, nous sommes non seulement condamnés à être intimement liés aux autres économies, mais c'est même un défi d'être suffisamment concurrentiel pour être capable d'y fonctionner. Ce sera toujours comme cela. Si un jour le Québec devient un pays indépendant, sur le plan du commerce extérieur, rien n'est changé. Le Québec dépendra toujours des économies extérieures. Le Québec leur vendra toujours autant de produits et il en importera toujours autant. Cela fait partie de la nature des choses.

On ne veut pas changer un régime politique parce que l'on pense se soustraire aux nécessités de l'exportation et de l'importation, aux mouvements de capitaux,—ce n'est pas pour cela. C'est la nature des choses. Vous voyez, c'est une des raisons pour lesquelles il est tellement important pour nous d'être concurrentiels. Il y a un impact dont je n'ai pas parlé ce matin, il est très important et on vient de me le souligner; vous savez que la SDI, traduisant ainsi une politique gouvernementale très accusée depuis un certain temps, cherche à favoriser la création d'un consortium d'exportation. Vous savez que l'industrie québécoise est très souvent fragmentée. Il est important, sur le plan de l'exportation, que toute une série de petites boîtes puissent se mettre ensemble pour créer un consortium d'exportation. Au moment où le taux de change du dollar canadien était très élevé, vous vous souvenez en 1976, et d'ailleurs il paraît que c'est notre élection qui a fait tomber le taux de change à 80 cents, alors avant 1976 il était à \$1.02 à \$1.03. Maintenant il est tombé à 80 cents. Beaucoup de petites entreprises manufacturières au Québec, à l'occasion de la chute du taux de change, ont commencé à exporter. On s'est

*[Traduction]*

point. But in my view, this is not the basis of the debate. It is much more serious than any political shadows that may pass in the halls.

**Senator Lapointe:** You proved eloquently in your speech that Quebec's economy and interests are closely linked to those of Canada at the moment. How do you reconcile this economic view with your political views?

**Hon. Mr. Parizeau:** Quebec's is probably one of the most open economies in the world. There are few places where it is as open to foreign trade as it is here. About 40 per cent of what we produce is exported outside the province. About 40 per cent of what we consume is imported. In these conditions, it is true that we are very much intertwined with the rest of the Canadian economy, although not really the Canadian economy as a whole; it is mainly Ontario.

In many ways, Montreal and Toronto are like suburbs of each other. The Quebec and Ontario economies are very closely linked. We also have close ties with certain American states. It is hard to imagine. It's not because of the political position I support that we can escape from this situation. With the geographical situation and the production structure we have in Quebec, not only are we forced into close ties with other economies, but it is also a real challenge to be competitive enough to survive. It will always be that way. If someday Quebec becomes an independent country in terms of foreign trade, nothing will change. Quebec will always depend on foreign economies and will always sell and import just as many products. This is in the nature of things.

We do not want to change a political regime to escape the necessities of export and import and capital movements. It is simply in the nature of things. You see, it is one of the reasons why it is so important for us to be competitive. I have just been reminded of an important effect of the Bill which I did not mention this morning. You know that SDI, in implementing a government policy that has been very prominent for some time, is trying to establish an export consortium. As you know, Quebec industry is very often fragmented. In exports, it is important that a whole series of small companies be combined to create an export consortium. Before 1976, the exchange rate on the Canadian dollar was very high between \$1.02 and \$1.03. It appears that our coming to power made it fall to 80 cents. In any case, it has fallen to 80 cents. When the dollar fell, many small manufacturing companies in Quebec began to export. We tried our luck in Boston and had good results. In New York, we were fairly successful. Now we are in Ohio and it is like the Amazon jungle. Many of these small Quebec firms have begun to export and the first export consortiums are beginning to form. Now we realize that Bill S-31 would



[Text]

essayé à Boston, on a vu que cela fonctionnait. On s'est essayé à New York, on a vu que cela n'allait pas trop mal. Là on est rendus en Ohio et on a l'impression d'être dans la jungle de l'Amazonie. Beaucoup de ces petites entreprises québécoises ont commencé à exporter. Les consortiums d'exportation commencent à se faire. On se rend compte qu'avec le projet de loi S-31, la SDI est limité à 10 p. 100. Cela est incroyable. Nous devons exporter, nous devons être concurrentiels. Ce secteur public, dont j'ai parlé tout l'avant-midi, est tout aussi impliqué dans ces opérations d'exportations et c'est un autre endroit où la limitation va s'appliquer.

**Le sénateur Lapointe:** J'aurais beaucoup d'autres questions, mais je vais laisser la place à d'autres collègues.

**Le sénateur Flynn:** J'aurais un commentaire.

**Le président:** Je m'excuse. La parole est au sénateur Olson.

**Senator Olson:** I was keenly interested in your comments, Mr. Parizeau, about the problems that you foresee, in your view, so that Bill S-31 would strictly prevent you from being involved in any company if there was a subsidiary, or even a subsidiary of a subsidiary, that came under the provisions of this bill. It is your view that that effectively blocks any agency, such as la Caisse de dépôt or SDI, from making investments in a company because of this subsidiary and sub-factor. If legal terminology were brought into the bill to ameliorate that situation it would remove a good deal of your objection to the bill, I presume.

**Hon. Mr. Parizeau:** I feel that you are cutting both my arms, and you are suggesting that if you cut just one arm it would be an improvement.

**Senator Flynn:** That is a good interpretation.

**Hon. Mr. Parizeau:** Why should you cut an arm anyway?

**Senator Olson:** That is answering a question by a question. I heard you very clearly when you were asked by several honourable senators whether there were some amendments that could be made to the bill to improve it to your satisfaction. I think your response, as I recall it, was that you did not wish to offer any suggested amendments, because you were so deeply opposed to the principle of the bill itself.

**Hon. Mr. Parizeau:** That is right.

**Senator Olson:** That is why I am now trying to get at some of the more specific objections that you raised, because in a later question, if there is time, I will come to consideration of why I think there ought to be a federal law dealing with this kind of situation. That is why I am trying to see if there is some way by which we can adjust or modify the bill so that it deals with your fundamental objections.

**Hon. Mr. Parizeau:** I feel that it is bad business, bad development, an improper way to handle things, to say—and this is being very concrete again—"We might allow you as a provincial government to put more than 10 per cent in a mining venture to develop a salt mine, as you are doing in Îles de la Madeleine; but we are going to limit you for the transporting of that salt." If there are two things that are

[Traduction]

limit SDI to 10 percent. It's incredible. We must export; we must be competitive. The public sector, which I spoke of this morning, is just as involved in export operations and this is another area where restrictions will apply.

**Senator Lapointe:** I have many other questions but I will give the floor to my colleagues.

**Senator Flynn:** I have a comment.

**The Chairman:** I'm sorry, Senator Olson has the floor.

**Le sénateur Olson:** J'ai été vivement intéressé par ce que vous avez dit, monsieur Parizeau, au sujet des problèmes que vous prévoyez et sur le fait que le projet de loi S-31 vous empêcherait strictement de faire affaire avec toute compagnie qui aurait des filiales, ou même avec une filiale de filiale, qui tomberait sous le coup du présent projet de loi. À votre avis, tout organisme comme la Caisse de dépôt ou la SDI, se trouve-t-il ainsi empêché d'agir, de placer de l'argent dans une société, à cause de cette question de filiales. On pourrait peut-être trouver pour ce projet de loi une autre formule légale qui améliorerait la situation et supprimerait en bonne partie votre objection.

**L'honorable M. Parizeau:** Je me sens comme si, projetant de m'amputer les deux bras, vous me proposiez soudain de ne m'en couper qu'un seul pour ne pas trop aggraver les choses.

**Le sénateur Flynn:** Voilà une bonne façon de le dire.

**L'honorable M. Parizeau:** Mais pourquoi vous faut-il couper un bras?

**Le sénateur Olson:** C'est là répondre à la question en posant une autre. Je vous ai bien entendu, quand plusieurs honorables sénateurs vous ont demandé si l'on pouvait apporter au projet de loi certaines modifications qui l'amélioreraient à votre satisfaction: vous avez répondu que vous ne souhaitiez pas suggérer de modifications, étant donné que vous étiez si radicalement opposé au principe même du projet de loi.

**L'honorable M. Parizeau:** C'est exact.

**Le sénateur Olson:** C'est pourquoi j'essaie en ce moment d'aborder les objections précises que vous avez élevées, parce que je voudrais, dans une question ultérieure, si nous en avons le temps, émettre quelques considérations sur la raison d'être d'une loi fédérale pour des cas de ce genre; c'est pourquoi j'essaie de voir comment nous pourrions modifier ce projet de loi, pour répondre à vos principales objections.

**L'honorable M. Parizeau:** Je crois que c'est une mauvaise affaire, une mauvaise situation, une façon impropre de traiter des choses, que de dire—et je deviens à nouveau très concret—«nous pourrions vous permettre en tant que gouvernement provincial d'investir plus de 10 p. 100 dans une société, pour exploiter une mine de sel comme vous le faites aux Îles de la Madeleine, mais nous allons vous limiter quant au transport de



[Text]

linked with respect to a mine on an island it is production and transportation, which are probably rather intertwined.

I hear someone saying, "Yes, but that would be an interprovincial transportation organization and, therefore, not permitted under the bill." In practice it also means you can only transport in certain directions, and therefore you are admittedly going to have a tough problem with markets outside the province. Why should we have problems with markets outside the province? What is bad in opening a new mine and trying to sell the product to just about anyone who wishes to buy it if the price is right, with a transportation structure that is appropriate? What is wrong with that?

**Senator Frith:** A federal company will transport it for you.

**Hon. Mr. Parizeau:** We are not talking, senator, about federal or provincial transportation. We are talking about the efficient transportation and sale of a product. Why on earth do we have to hamper the proper functioning of an economy through such means?

**Senator Olson:** I understand your reply.

I should like to go to my next question, and I will be very brief. There is, I suppose, a possibility that some provincial government or agency of a provincial government other than Quebec could invest in a federal transportation company. Let us take, for example, a pipeline company that is vital to the supply of gas to the province of Quebec. A controlling interest could be purchased in that. Do you think that would be a disadvantage to the people in Quebec in the event that it was controlled by a province other than Quebec and was not under the control of the federal government that has a responsibility for the whole of Canada?

**Hon. Mr. Parizeau:** This sort of situation has never created any particular difficulty, largely because in the few cases that we know these things were run as businesses, and therefore I do not see what the risk is. To take your example, let us assume that in pipelines in Canada in various places there is a 15 per cent shareholding for one part or one subsidiary held by the provincial government and 30 per cent or 40 per cent by another provincial government somewhere out west. What is the problem? Our relationship as government investors is the same.

For instance, we have had numerous transactions with the Government of Alberta for the supply of gas. We have bartered with them about the price. In a few days I am going to withdraw the sales tax on gas in Quebec, because it was a deal that we established with the Government of Alberta. They offered us a good entry price and we suggested that to favour that entry we would eliminate the tax on gas. The thing has worked properly, very well indeed. The fact that Alberta had some interest in some pipelines never intervened in the situation. What is the problem?

**Senator Olson:** Whether it is a problem depends on the interpretation. I think you mentioned several times, including in your opening remarks, that the Heritage Fund did not exist

[Traduction]

ce sel». Si deux choses sont liées de près dans l'exploitation d'une mine sur une île, ce sont bien la production et le transport.

J'entends déjà dire: «Oui, mais ce serait là un organisme de transport interprovincial qui est interdit par le projet de loi». En pratique, cela signifie aussi que l'on ne peut transporter que vers certaines destinations et que l'on éprouvera de graves difficultés avec les marchés extérieurs. Pourquoi devrions-nous avoir des problèmes avec les marchés situés hors de la province? Qu'y a-t-il de répréhensible à exploiter de nouvelles mines et à essayer d'en vendre le produit à tous ceux qui sont intéressés à l'acheter, si le prix leur convient, grâce à un réseau de transport approprié? Qu'y a-t-il de répréhensible à cela?

**Le sénateur Frith:** Une société fédérale le transportera pour vous.

**L'honorable M. Parizeau:** Nous ne parlons pas, sénateur, de transport fédéral ou provincial, mais bien du transport efficace d'un produit et de sa vente. Pourquoi nous faut-il, de ce fait, gêner le fonctionnement d'une économie tout entière?

**Le sénateur Olson:** Je vous entends bien.

Je parlerai maintenant, brièvement, de ma prochaine question. Il est possible je suppose qu'un gouvernement provincial, ou une agence d'un gouvernement provincial, autre que celui du Québec, investisse dans une société de transport fédérale. Prenons par exemple une société de pipe-line qui est essentielle à l'approvisionnement en gaz de la province de Québec. Quelqu'un pourrait acheter une part prépondérante des actions de cette société. Croyez-vous que ce serait au désavantage de la population du Québec, si le contrôle était exercé par une autre province que le Québec, et si cette société n'était pas assujettie au contrôle du gouvernement fédéral, qui est garant pour tout le Canada?

**L'honorable M. Parizeau:** Une situation de ce genre n'a jamais créé de difficultés parce que, dans les quelques cas que nous connaissons, ces sociétés étaient gérées comme des commerces et partant, je ne vois pas où est le risque. Pour reprendre votre exemple, supposons que 15 p. 100 des actions des divers pipe-lines du Canada, soient détenues, directement par le gouvernement provincial ou par une de ses agences, et 30 ou 40 p. 100 par un autre gouvernement provincial de l'Ouest. Où est le problème? Nos rapports, à titre d'investisseurs, sont les mêmes.

Nous avons eu beaucoup de transactions avec le gouvernement albertain pour l'approvisionnement en gaz. Nous avons marchandé le prix. Dans quelques jours, je vais supprimer la taxe de gaz au Québec, parce que c'est un accord que nous avons conclu avec le gouvernement de l'Alberta. Il nous a offert un prix avantageux d'entrée au Québec et, pour favoriser ce prix d'entrée, nous nous sommes engagés à supprimer la taxe sur le gaz. Les choses se sont bien déroulées, très bien. Les intérêts que l'Alberta possède dans quelques pipe-lines ne sont jamais entrés en ligne de compte. Où est le problème?

**Le sénateur Olson:** Dans la façon d'interpréter. Vous avez mentionné à quelques reprises je crois, y compris dans vos remarques du début, que le Fonds des patrimoines, qui n'exis-

[Text]

in Alberta 20 years ago, and now it is a very large and perhaps, potentially at least, potent investor. They have indicated that they would limit themselves to 5 per cent at the present time. You also said that no one ever thought when la Caisse de dépôt was initiated in 1965 that it would get to be of the magnitude that it is today. It is a very powerful investment force that was non-existent some time ago.

I want to get to the next question. I will be brief about it, because we have gone on long enough and probably we are getting a little weary.

When Alberta purchased Pacific Western there was a court case, and I believe the final decision was that a corporation in the name of the crown in the right of any province was not subject to federal regulatory administration, and therefore the federal government scurried to the statutes to change the Aeronautics Act so that it would be subject to the regulations, but that is as far as it went. Are you asking that this bill be withdrawn? That leaves us with no rules, no statute respecting such things as the gas line that we talked about a minute ago. If some province were to purchase that and have control of it, do you think we should have some sort of rules for the interests of all of Canada in that kind of situation?

**Hon. Mr. Parizeau:** You commented I said that nobody felt la Caisse de dépôt would become so large. I also added, "Except those of us who were looking at the actuarial projections at the time." It is a sizeable caveat.

In the future the Heritage Fund might want to go into stocks, and good for them. I do not know whether they will; I do not know whether they will not. But I cannot understand why, should they go into common stocks, they will bust anything in the Canadian fabric. I cannot see it.

You say that in a number of cases the regulatory power should be exercised by Ottawa according to the Constitution. Yes, it must. Surely regulatory powers should be exercised. The National Energy Board has considerable regulatory powers over the question of pipelines. If it is felt that the powers of the Energy Board are insufficient, I suppose there is nothing to prevent the federal government from widening those powers.

I remember myself spending a good deal of time in Ottawa about twelve years ago in connection with the Borden line case, in which my client got a decision in his favour from the Federal Court against the National Energy Board. The National Energy Board went to the Supreme Court and we won. The National Energy Board then changed its regulations and we lost, and that's it. Surely the regulatory powers of the National Energy Board must be enough if it is felt that it is in the common interest or the public interest that they be what they are. If the federal government feels the National Energy Board does not have enough regulatory powers, it can widen those powers by order in council. I cannot see why we need Bill S-31 to exercise powers that the National Energy Board has anyway.

[Traduction]

tait pas en Alberta il y vingt, ans, est devenu maintenant un moyen d'investissement important, voire même puissant. Ils ont déclaré qu'ils s'en tiendraient à une participation de 5 p. 100, pour le moment du moins. Vous avez dit également que nul ne croyait, lorsque la Caisse de dépôt a été instituée en 1965, qu'elle prendrait les proportions qu'on lui connaît aujourd'hui. C'est un puissant moyen d'investissement qui n'existait pas il y a quelque temps.

Mais je veux en venir à la prochaine question. Je veux être bref à ce sujet, parce que nous en avons déjà parlé beaucoup et que nous commençons à être fatigués.

Lorsque l'Alberta a acheté le Pacific Western, il y a eu procès, et la décision finale du tribunal a été, je crois, qu'une société de la Couronne de quelque province que ce soit n'est pas assujettie au règlement du gouvernement fédéral et c'est pourquoi le gouvernement fédéral s'est précipité aussitôt sur la Loi sur l'aéronautique pour la modifier, de façon à ce qu'elle tombe sous le coup dudit règlement, mais l'affaire s'est arrêtée là. Demandez-vous le retrait de ce projet de loi? Nous serions ainsi dépourvus de tout règlement, de toute loi, dans les cas comme celui du gazoduc dont nous avons parlé il y a un instant. Advenant le cas où une province achète et contrôle ce gazoduc, croyez-vous que nous devrions disposer à ce sujet de certaines lois, dans l'intérêt de tous les Canadiens?

**L'honorable M. Parizeau:** J'ai déclaré, dites-vous, que personne n'avait l'impression que la Caisse de dépôt prendrait de telles proportions. J'avais aussi ajouté: «Sauf ceux d'entre nous qui examinaient les projections actuarielles à ce moment-là». C'est une mise en garde importante.

Il se peut qu'à l'avenir le Fonds du Patrimoine veuille investir dans des valeurs. Dans ce cas, tant mieux pour eux. Je ne sais pas s'ils le feront ou ne le feront pas. Mais, je ne comprends pas pourquoi, s'ils le faisaient, ils bouleverseraient le système canadien. Je ne peux pas comprendre cela.

Vous dites que, dans un certain nombre de cas, le pouvoir de réglementation devrait être exercé par Ottawa conformément à la Constitution. Oui, c'est certain. Il ne fait vraiment aucun doute que des pouvoirs de réglementation doivent être exercés. L'Office national de l'Énergie exerce d'importants pouvoirs sur la question des pipe-lines. Si on croit que les pouvoirs de l'Office de l'Énergie sont insuffisants, je suppose que rien ne peut empêcher le gouvernement fédéral d'étendre ces pouvoirs.

Je me souviens d'avoir passé beaucoup de temps à Ottawa il y a environ 12 ans au sujet de l'affaire «Borden» dans laquelle mon client a obtenu une décision en sa faveur du Tribunal fédéral contre l'Office national de l'Énergie. L'Office a porté la cause devant la Cour suprême et nous avons gagné. L'Office national de l'Énergie a alors changé ses règlements et nous avons perdu; voilà la situation. Il est certain que les pouvoirs de réglementation de l'Office national de l'Énergie doivent être suffisants, si l'on pense qu'il y va de l'intérêt commun ou de l'intérêt public qu'ils soient ce qu'ils sont. Si le gouvernement fédéral est d'avis que l'Office national de l'Énergie n'a pas suffisamment de pouvoirs de réglementation, il peut accroître ses pouvoirs par décret. Je ne vois pas pourquoi nous avons besoin du projet de loi S-31 pour exercer les pouvoirs que l'Office national de l'Énergie possède de toute façon.



[Text]

**Senator Olson:** Would you agree that, because of the ruling that came down from the Supreme Court, with particular reference to the Aeronautics Act, the situation is such that we ought to amend some of these regulatory things so that the same principle is not applied in transportation areas other than the aeronautics sector?

**Hon. Mr. Parizeau:** I would not go as far as that. Insofar as transportation activities are under the jurisdiction of the federal government according to the Constitution of Canada, should the federal government want to extend its regulatory powers in that respect there is no way for me, at least at the present time, to change it; it flows from what the Constitution has to say. But increased regulatory powers by the federal authorities do not in any sense produce Bill S-31; they produce changes in regulatory powers of the federal government with respect to transportation.

Insofar as the federal government feels that regulatory powers should be extended in its own field of jurisdiction, it is the sort of thing that one would expect after a bill such as this has been withdrawn and the federal government would say to the province, not that it needs but that it wants additional regulatory powers and is going to decide on them according to what the Constitution gives it as powers. But that is an entirely different problem.

**Senator Olson:** I take it you agree, then, that the federal government ought to amend some of its laws under which regulatory powers are exercised so that we cannot have a repetition of what happened wherein once the provincial government acquired the control—if that is the right word—of PWA it became exempted from the regulatory bodies that were in effect at that time respecting regulatory matters.

**Hon. Mr. Parizeau:** And the federal government at that time did change the statutes so as to have these regulatory powers.

**Senator Olson:** But there is still a deficit out there with regard to all other interprovincial and international transportation regulatory powers that are not provided for. The Aeronautics Act has been amended for that purpose.

**Hon. Mr. Parizeau:** I am somewhat surprised at this. We cannot sell electricity to the United States without having permission from the National Energy Board, in present circumstances. Hydro Quebec belongs to the Government of Quebec, it is a state corporation, but there is no way in which we could avoid having to have authorization by the National Energy Board.

By and large, whether a corporation is public or private in Quebec at the present time, or whether they are in joint ventures, or whether they are associated through their common stock, where does the fact that the Quebec govern-

[Traduction]

**Le sénateur Olson:** Êtes-vous d'accord avec moi qu'en raison de la décision qui a été rendue par la Cour suprême, particulièrement, en ce qui concerne la Loi sur l'aéronautique, la situation est telle que nous devrions modifier certains des pouvoirs de réglementation de façon à ce que le même principe ne soit pas appliqué au domaine du transport autre que le secteur aéronautique?

**L'honorable M. Parizeau:** Je n'irais pas jusque-là. Pour autant que les activités de transport relèvent de la compétence du gouvernement fédéral selon la Constitution du Canada, si le gouvernement fédéral décidait d'accroître ses pouvoirs de réglementation à cet égard, je n'ai aucune possibilité, du moins à l'heure actuelle, d'y faire quoi que ce soit; tout dépend de ce que la Constitution stipule. Mais des augmentations des pouvoirs de réglementation par les autorités fédérales ne produisent, en aucun cas, le projet de loi S-31; elles produisent des modifications des pouvoirs de réglementation du gouvernement fédéral en ce qui concerne les transports.

Pour autant que le gouvernement fédéral a l'impression que ses pouvoirs devraient être étendus à son propre domaine de compétence, c'est le genre de situation auquel on s'attendrait après qu'un projet de loi comme celui-là a été retiré et le gouvernement fédéral dirait à la province, non pas qu'il a besoin de pouvoirs accrus de réglementation mais qu'il le veut, et qu'il en décidera selon ce que la Constitution lui donne comme pouvoir. Mais il s'agit là d'un problème entièrement différent.

**Le sénateur Olson:** Je pense donc que vous êtes d'accord que le gouvernement fédéral devrait modifier certaines de ses lois en vertu desquelles des pouvoirs de réglementation sont exercés de façon à ce que nous n'ayons pas une répétition de ce qui est déjà arrivé, alors que le gouvernement provincial, une fois qu'il avait acquis le contrôle—si c'est le terme qui convient—de la PWA, il s'est trouvé exempté des organismes de réglementation qui étaient en place à ce moment-là, à l'égard des questions de réglementation.

**L'honorable M. Parizeau:** Et le gouvernement fédéral, à ce moment-là, a modifié les statuts de façon à avoir ces pouvoirs de réglementation.

**Le sénateur Olson:** Mais il y a encore un déficit sur ce point à l'égard de tous les autres pouvoirs de réglementation interprovinciaux et internationaux concernant les transports qu'on n'a pas prévu. C'est pour cela que la loi sur l'aéronautique a été modifiée.

**L'honorable M. Parizeau:** Je suis un peu surpris de ce que vous me dites. Nous ne pouvons vendre de l'électricité aux États-Unis sans avoir la permission de l'Office national de l'Énergie, dans la situation actuelle. L'Hydro Québec appartient au gouvernement du Québec, c'est une société de l'État, mais nous ne pouvons absolument pas éviter d'obtenir l'autorisation de l'Office national de l'Énergie.

A l'heure actuelle, qu'une société soit en grande partie publique ou privée au Québec, ou que des entreprises soient en coparticipation, ou qu'elles soient associés par l'intermédiaire d'actions ordinaires, comment le fait que le gouvernement



[Text]

ment has shares in such ventures eliminate regulatory powers by Ottawa? I cannot see it. I do not know of any case.

**Senator Godfrey:** In the Aeronautics Act there was obviously an oversight in that the federal government forgot to put in the original act that it applied to crown corporations in the right of a province, and they corrected it, as you said. I think all the other acts, such as the Railway Act, are specifically covered, so they do apply.

**Hon. Mr. Parizeau:** There are all these laws. With respect to the income tax law, I find at least 20 loopholes every year, and we plug them. These are largely loopholes that one can discover through legislation, saying, "Oops! We forgot in that case."

**Senator Olson:** Do you have any concern about exercising what I suppose could be termed extraterritorial jurisdiction of a provincial government or its agencies by utilizing the control that it may have from a large equity ownership in companies that have business all over the country or in provinces other than the provincial government that may control those shares?

**Hon. Mr. Parizeau:** What do you mean by extraterritoriality in that specific case?

**Senator Olson:** Through control of the corporation involved there may be control of decisions made by the exercise of that control that would really extend the jurisdiction beyond the provincial boundary.

**Hon. Mr. Parizeau:** That is not extraterritoriality. It is the exercise of the rights of shareholders. Normally, that is covered by corporation law. We all have our laws respecting corporations which determine what kind of rights are exercised by shareholders, but I do not see that it has extraterritorial effects in the legal sense of the term. I am not a lawyer, but I cannot see extraterritoriality flowing from what you are saying. You are saying essentially that if we have a large block of shares in Alcan, they operate throughout Canada and the fact that we are a large shareholder of Alcan and might or might not have seats on the board could influence a company that operates throughout Canada. Yes, of course it does. I suppose the same thing could have been applicable to the Government of Norway when it had a large block of shares in Alcan, which it did have.

**Senator Godfrey:** I just want to correct one false impression I may have given when I said I thought the federal government had covered everything. With respect to trucking, when they discovered some years ago that they had jurisdiction through that case in New Brunswick the federal government deliberately decided not to interfere with or control interprovincial trucking. I believe that is still the situation, is it not?

**Senator Langlois:** Since 1954.

[Traduction]

québécois possède des parts dans de telles entreprises élimine les pouvoirs de réglementation d'Ottawa? Je ne peux pas le comprendre. Je n'en connais aucun cas.

**Le sénateur Godfrey:** Dans la Loi sur l'aéronautique, il est évident qu'il se trouve une erreur, voire que le gouvernement fédéral avait oublié d'inclure dans la loi initiale qu'elle s'appliquait aux sociétés de la Couronne dans le droit d'une province et l'a corrigé, selon ce que vous dites. Cette mention est faite spécifiquement dans toutes les autres lois, comme la Loi sur les chemins de fer, et s'applique donc à de tels cas.

**L'honorable M. Parizeau:** Des mentions existent dans toutes ces lois. En ce qui concerne la Loi de l'impôt sur le revenu, je trouve au moins 20 échappatoires chaque année et nous nous efforçons de les éliminer. Il s'agit surtout d'échappatoires qu'on peut découvrir dans la loi après coup et l'on se hâte alors d'y remédier.

**Le sénateur Olson:** Vous êtes-vous déjà préoccupé de l'exercice de ce qu'on pourrait, j'imagine, appeler la compétence extra-territoriale d'un gouvernement provincial ou de ses organismes qui utiliseraient le contrôle qu'ils peuvent détenir en raison d'une importante participation dans des entreprises partout au pays ou dans d'autres provinces pour contrôler toutes ces actions?

**L'honorable M. Parizeau:** Qu'est-ce que vous entendez par extra-territorialité dans ce cas particulier?

**Le sénateur Olson:** Par l'intermédiaire du contrôle de la société en question, il peut y avoir contrôle des décisions prises par l'exercice de ce contrôle qui prolongerait véritablement la compétence au-delà des frontières provinciales.

**L'honorable M. Parizeau:** Cela n'est pas extra-territorialité. C'est l'exercice des droits des actionnaires. Normalement, ce sujet est couvert par la Loi sur les corporations. Nous avons tous nos lois relativement aux corporations qui déterminent quel sorte de droits sont exercés par les actionnaires, mais je ne vois pas d'effets extra-territoriaux dans le sens légal du terme. Je ne suis pas un avocat, mais je ne peux voir d'extra-territorialité provenant de ce que vous dites. Vous dites en fait que si nous avons une importante tranche d'actions dans Alcan, qui a des activités dans tout le Canada, et le fait que nous soyons un actionnaire important d'Alcan, détenant ou non des sièges au Conseil pourrait influencer sur une société qui opère dans tout le Canada. C'est bien cela qui se produit. Je suppose que la même situation aurait pu se produire pour le gouvernement de la Norvège lorsqu'il détenait un important portefeuille dans Alcan.

**Le sénateur Godfrey:** Je tiens à corriger une impression fausse que j'ai pu donner lorsque j'ai déclaré qu'à mon avis le gouvernement fédéral avait tenu compte de tout. En ce qui concerne le camionnage, lorsqu'on a constaté, il y a quelques années, que le gouvernement fédéral avait la compétence voulue par l'intermédiaire de ce cas au Nouveau-Brunswick, le gouvernement fédéral a délibérément décidé de ne pas s'immiscer dans le camionnage interprovincial ni de le contrôler. Je crois qu'il en est encore de même, n'est-ce pas?

**Le sénateur Langlois:** Depuis 1954.

## [Text]

**Senator Godfrey:** There is no attempt now by the federal government to regulate interprovincial trucking, so I find it very difficult to understand why it is included in this bill.

**Hon. Mr. Parizeau:** If my memory is not at fault, I remember these discussions. We had federal-provincial meetings on the matter of trucking, and the thing had become so involved, so extraordinarily intricate, that the decision was taken in Ottawa to delegate a good part of the authority in that field, simply because the thing had become a nightmare. I think that was a wise decision, to delegate a good part of their authority.

**Senator Frith:** They did not abdicate it. They said, in effect, "You can do it for us." It is in the new Transportation Act that that part has never been declared and they are letting the provincial boards govern it.

**Hon. Mr. Parizeau:** That is right. It was an intelligent gesture.

**Le sénateur Deschatelets:** M. Parizeau, j'ai une question. Au cours de vos remarques en quelques occasions, vous demandiez pour la raison que vous avez explicité, que ce projet de loi S-31, soit retiré. Vous disiez qu'il était à la fois arbitraire, détrimentaire aux intérêts du Québec et aussi aux intérêts canadiens. Quand vous avez reçu ce projet de loi S-31, que vous n'attendiez sûrement pas...

**L'honorable M. Parizeau:** Sûrement pas!

**Le sénateur Deschatelets:** Vous n'aviez pas été consulté?

**L'honorable M. Parizeau:** Non!

**Le sénateur Deschatelets:** Est-ce que vous avez soumis ce projet de loi à vos conseillers juridiques afin de voir s'il n'avait pas des implications juridiques, constitutionnelles? On entre dans la question des relations fédérales-provinciales. Est-ce que cela a été soumis à vos conseillers juridiques.

**L'honorable M. Parizeau:** Oui, M. le sénateur. Nous avons procédé sur ce plan, en deux démarches parallèles.

La première a consisté à mobiliser tout ce que l'on pouvait trouver d'avis juridiques quant à la signification exacte de la loi. Un bon nombre des choses que j'ai soumises ce matin sont venues de l'examen, par un certain nombre de conseillers juridiques, des implications réelles de la loi.

Après avoir obtenu ces avis, on a commencé à chercher autour de nous cas par cas, dossier par dossier, parmi ces 400 compagnies, les conséquences concrètes que c'était susceptible d'avoir. J'ai eu l'occasion ce matin de vous en donner plusieurs exemples. Soit dit en passant, on en trouve à tous les jours, des compagnies auxquelles on n'a pas pensé, en disant: «Oups, là on va être pris, là on ne pourra plus rien faire et après il va falloir reculer».

En même temps, nous avons fait mettre à l'étude, un examen de la constitutionnalité du bill S-31, qui se poursuit. Je ne suis pas, à l'heure actuelle, en mesure de présenter une interprétation de la constitutionnalité de la loi. C'est beaucoup discuté à l'heure actuelle, c'est examiné avec un certain soin.

## [Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y a aucune tentative à l'heure actuelle de la part du gouvernement fédéral de réglementer le camionnage interprovincial; il est donc difficile de comprendre pourquoi cela fait partie du projet de loi.

**L'honorable M. Parizeau:** Si ma mémoire est bonne, je me souviens de ces discussions. Nous avons eu des réunions fédérales-provinciales sur la question du camionnage et tout est devenu si compliqué, si extraordinairement complexe que la décision a été prise à Ottawa de déléguer une bonne partie de l'autorité dans ce domaine, simplement parce que c'était devenu un cauchemar. Je pense que cela a été une décision sage de déléguer une bonne partie de l'autorité.

**Le sénateur Frith:** Le fédéral n'a pas abdiqué ce droit. Les responsables ont déclaré, «Nous vous délégons ce droit». Dans la nouvelle loi sur les transports, on peut constater que cette partie n'a jamais été déclarée et ils permettent aux Commissions provinciales de régir ce sujet.

**L'honorable M. Parizeau:** C'est exact. C'était une intelligente façon d'agir.

**Senator Deschatelets:** Mr. Parizeau, I have a question. Several times in your remarks you have simply requested that Bill S-31 be withdrawn, for the reason you have given. You said it is arbitrary, detrimental to Quebec's interests and Canadian interests as well. When you received Bill S-31, surely you did not wait...

**Hon. Mr. Parizeau:** Certainly not.

**Senator Deschatelets:** You were not consulted?

**Hon. Mr. Parizeau:** No.

**Senator Deschatelets:** Did you submit the Bill to your legal advisors for them to study its legal or constitutional implications? This brings us to the issue of federal-provincial relations. Was it submitted to your legal advisors?

**Hon. Mr. Parizeau:** Yes, Mr. Senator. We proceeded along two parallel lines of action.

The first consisted in obtaining all the legal opinions we could find on the exact meaning of the Bill. Many of the issues I have raised this morning came from the study by a certain number of legal advisors of the Bill's actual implications.

After obtaining these opinions, we began to look at the concrete consequences the Bill was likely to have, by studying individual cases and files, among these 400 companies. I gave you several examples this morning. I should mention in passing that every day we find companies that we did not think about because we thought: "In this case we'll be stuck, we'll be able to do nothing and afterwards we will have to back off."

At the same time, we studied whether Bill S-31 was constitutional. This study is still underway. I am not, at present, able to give an interpretation of the Bill's constitutionality. It is now being discussed and examined carefully. As I said earlier this morning, this is another matter entirely and remains to be seen. It is the basis of the Bill that worries me.



[Text]

Tel que je le disais plutôt cet avant-midi, cela sera à voir, c'est autre chose. C'est le fond du bill qui m'inquiète.

**Le sénateur Deschatelets:** Si je comprends bien, votre bataille procède sur deux volets. Le volet pratique, d'abord, c'est vous?

**L'honorable M. Parizeau:** J'ai l'habitude de me préoccuper de ces choses.

**Le sénateur Deschatelets:** Ensuite il y a le volet juridique. Si, au cours de l'examen par le Parlement, par les deux Chambres, l'on ne donne pas suite à votre recommandation pratique de retirer ce projet de loi, est-ce qu'on peut anticiper, à un moment donné, que vos conseillers juridiques vous conseilleraient de vous adresser aux tribunaux?

**L'honorable M. Parizeau:** Si cela se développait, se produisait comme vous le dites, et qu'il paraissait clairement qu'il y avait sur le plan constitutionnel un certain nombre de failles assez claires dans le projet de loi, bien sûr. Il est trop tôt, je pense, pour se prononcer à ce sujet, de façon précise. Vous savez, c'est un curieux projet de loi.

**Le sénateur Asselin:** M. Parizeau doit avoir sa stratégie!

**L'honorable M. Parizeau:** On me le reprocherait, si je n'en avais pas. C'est un curieux projet de loi, si je comprends ce que les conseillers juridiques me disent. C'est un curieux projet de loi dans sa conception, quant à sa dimension constitutionnelle. Il y a des aspects de cette loi que l'on ne trouve pas fréquemment dans notre législation. Je vais laisser les hommes de l'art méditer longuement là-dessus; après cela l'on y verra. Je ne cacherai pas, encore une fois, que pour moi, c'est le fond qui importe.

**Le sénateur Deschatelets:** Merci.

**The Chairman:** Honourable senators, I think we have heard from everyone who wishes to speak this morning on this very important question.

Mr. Parizeau, I should like to thank you most sincerely for taking the time to appear before us this morning. It has been a long morning, but I hope you and your colleagues will think of it as worthwhile, as I am sure we all do. We will consider what you have said very carefully.

**Hon. Mr. Parizeau:** Madam Chairman, I should like to thank you and the honourable senators present for receiving me this morning in such a manner. I am grateful for your attention, and I have considerable confidence in your wisdom.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Senator Deschatelets:** If I understand correctly, you are fighting your battle along two lines. The first is the practical one, and that is what you are fighting?

**Hon. Mr. Parizeau:** I am used to attending to such matters.

**Senator Deschatelets:** Then there is the legal aspect. If, after the study by both Houses of Parliament, your practical recommendation to withdraw this Bill is not acted upon, can we expect that at some point your legal advisors will advise you to go to court?

**Hon. Mr. Parizeau:** If the matter developed as you say, and if it appeared that there are a certain number of obvious weaknesses in the Bill from the constitutional viewpoint, then of course. It is too early, I think, to talk about that with any precision. As you know, it is a curious Bill.

**Senator Asselin:** Mr. Parizeau must have his strategy.

**Hon. Mr. Parizeau:** I would be criticized if I didn't have one. It's a curious Bill, if I understand what the legal advisors tell me. The design of its constitutional dimension is curious. Some aspects of the Bill are rarely found in our legislation. I will leave the specialists to reflect on it; after that, we'll see. I wish once again to stress that, in my view, it is the Bill's very basis that is important.

**Senator Deschatelets:** Thank you.

**Le président:** Honorables sénateurs, je pense que nous avons entendu tous ceux qui ont voulu exposer leurs points de vue ce matin sur cette très importante question.

Monsieur Parizeau, je tiens à vous remercier très sincèrement d'avoir pris le temps de comparaître devant nous ce matin. La matinée a été longue, mais j'espère que vous et vos collaborateurs trouveront que cela valait la peine, comme nous le pensons nous-mêmes. Nous examinerons avec beaucoup d'attention ce que vous avez déclaré.

**L'honorable M. Parizeau:** Madame le président, je tiens à vous remercier ainsi que les honorables sénateurs présents, pour m'avoir reçu ce matin de la façon dont vous l'avez fait. Je vous suis reconnaissant de votre attention et je fais grande confiance en votre sagesse.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Jacques Parizeau, Minister of Finance of the Province  
of Quebec.

M. Jacques Parizeau, Ministre des Finances de la Province  
de Québec.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*

The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*

L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, November 30, 1982

Le mardi 30 novembre 1982

Issue No. 31

Fascicule n° 31

**Fourth proceedings on:**

The subject-matter of Bill S-31, "An Act to  
limit shareholding in certain  
corporations"

**Quatrième fascicule concernant:**

La teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la  
limitation de la propriété des actions  
de certaines sociétés»



WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Richard A. Donahoe, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Cottreau	Macquarrie
Croll	Molgat
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Rizzuto
Frith	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Pursuant to an order of the Senate adopted November 25  
1982:

On Thursday, November 25, 1982:

Senators Stollery and Cottreau replaced Senators Giguère  
and Stanbury.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Richard A. Donahoe

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Lapointe
Bosa	Leblanc
Buckwold	Lewis
Cottreau	Macquarrie
Croll	Molgat
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
Doody	*Olson
*Flynn	Rizzuto
Frith	Robichaud
Godfrey	Roblin
Haidasz	Rousseau
Hicks	Smith
Lamontagne	Stollery
Lang	Tremblay
Langlois	Walker

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

Conformément à un ordre du Sénat adopté le 25 novembre  
1982:

Le jeudi 25 novembre 1982:

Les sénateurs Stollery et Cottreau remplacent les sénateurs  
Giguère et Stanbury.

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Monday, 8th November, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill S-31, intituled: "An Act to limit shareholding in certain corporations", be read the second time.

After debate,

With leave of the Senate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be not now read the second time, but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du lundi 8 novembre 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le Bill S-31, intitulé: «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

Avec la permission du Sénat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le bill ne soit pas lu pour la deuxième fois maintenant, mais que la teneur du bill soit déferée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 30, 1982  
(51)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:06 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Asselin, Cottreau, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Roblin, Smith, and Tremblay. (20)

*Also Present:* The Honourable Senators Charbonneau, Hastings and McElman. (3)

*Witness:* Mr. Pierre Lortie, President, Montreal Stock Exchange.

*In attendance:* Mr. Philip Rosen, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of the subject-matter of Bill S-31, "An Act to limit shareholding in certain corporations".

The witness made a statement and answered questions.

*Ordered,*—That the four statistical charts submitted to the Committee by the witness, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix 31-A*).

At 1:02 p.m., the Committee proceeded *In Camera* to discuss the business of the Committee.

At 1:16 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI, 30 NOVEMBRE 1982  
(51)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 06, sous la présidence du sénateur Joan Neiman (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Asselin, Cottreau, Donahoe, Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Hicks, Langlois, Lapointe, Leblanc, Lewis, Molgat, Neiman, Olson, Rizzuto, Robichaud, Roblin, Smith et Tremblay. (20)

*Aussi présents:* Les honorables sénateurs Charbonneau, Hastings et McElman. (3)

*Témoin:* M. Pierre Lortie, président, Bourse de Montréal.

*Aussi présent:* M. Philip Rosen, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi S-31, «Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est ordonné,*—Que les quatre tableaux statistiques fournis au Comité par le témoin soient imprimés en annexe au compte rendu des délibérations de ce jour (*Voir Appendice 31-A*).

A 13 h 02, le Comité continue ses travaux à huis clos pour discuter des affaires du Comité.

A 13 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul Belisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 30, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to study the subject matter of Bill S-31, to limit shareholding in certain corporations.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons avec nous ce matin, le président de la Bourse de Montréal, M. Pierre Lortie. M. Lortie, il me fait plaisir de vous souhaiter la bienvenue. Je constate que vous avez une déclaration préliminaire. Si vous voulez débiter, M. Lortie.

**M. Pierre Lortie, Président, Bourse de Montréal:** Madame le président, honorables sénateurs, nous sommes heureux de l'occasion que vous nous avez offerte d'expliquer notre point de vue sur le projet de loi S-31.

Il est important de bien établir, dès le début, l'objet de ce projet de loi. Premièrement, à compter du 3 novembre 1982, un gouvernement provincial ne pourra posséder ni détenir plus de 10 p. 100 de toute catégorie de titres comportant droit de vote dans une société engagée dans une activité commerciale interprovinciale ou internationale reliée aux chemins de fer, gazoducs et oléoducs, lignes aériennes, transports maritime, camionnage, transport par autobus et pipelines, servant à l'acheminement des denrées. Deuxièmement, même à l'intérieur de cette contrainte de 10 p. 100, il ne pourra exercer les droits de vote attachés aux titres qu'il aura acquis après le 3 novembre 1982. Troisièmement, le projet de loi n'a pas un caractère rétroactif, en ce sens qu'il ne s'applique pas aux positions dans la propriété des entreprises qui auraient été détenues avant le 3 novembre 1982.

Le caractère englobant du texte du projet de loi étonne. Il importe d'en bien saisir la signification. D'abord, les restrictions ne sont pas limitées aux sociétés de transport mais s'appliquent également à toute entreprise qui possède une entreprise de transport. Prenons le cas d'une entreprise de pâtes et papiers qui contrôle une entreprise de fabrication de contenants. Pour des raisons d'efficacité, cette entreprise pourrait posséder une compagnie de transport par camion pour effectuer le transport entre ses entrepôts de Montréal et de Toronto par exemple. Une caractéristique de ce type d'opérations, c'est que les camions tendent à voyager pleins dans une direction et vides dans l'autre. La solution à ce problème consiste à obtenir un permis de transport interprovincial et à contracter avec d'autres entreprises dont le flux de marchandises va en sens inverse. Un gouvernement provincial, par le biais d'une société d'État ou un de ses mandataires, ne pourrait acquérir plus de 10 p. 100 des actions de l'entreprise ni voter ses actions sous prétexte que l'entreprise contrôle une entreprise de transport, une opération tout à fait marginale pour l'ensemble des opérations.

Il est assez difficile de voir comment l'intérêt national est menacé dans ce cas. Par contre, il n'est pas difficile de percevoir les effets dysfonctionnels qui résulteraient de l'adoption d'un tel projet de loi. Par exemple, il suffirait à une entreprise d'acquérir un permis de transport interprovincial ou

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 novembre 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures afin d'étudier la teneur du projet de loi S-31, visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this morning Mr. Pierre Lortie, President of the Montreal Stock Exchange. Welcome, Mr. Lortie. I see that you have an introductory statement to make, so please begin.

**Mr. Pierre Lortie, Président of the Montreal Stock Exchange:** Madam Chairman, Honourable Senators. We are pleased to have this opportunity to explain our point of view on Bill S-31.

It is important, from the outset, to establish clearly the purpose of this Bill. First, effective November 3, 1982, no provincial government can own or hold more than 10 per cent of any class of voting shares of a corporation that is engaged in an interprovincial or international business activity related to the transportation of commodities by rail, gas and oil pipeline, airline, merchant shipping, truck, bus and pipelines. Second, even within this 10 per cent restriction, it will not be able to exercise voting rights of to any shares it purchases after November 3, 1982. Third, the Bill is not retroactive, in that it does not apply to shares that were held prior to November 3, 1982.

The far-reaching nature of the text of this Bill is surprising. It is important to clearly understand what it means. First, the restrictions are not limited to transportation companies, but apply as well to any corporation that owns a transportation firm. Take the case of a pulp and paper company that controls a container manufacturing company. In order to increase its effectiveness, this company may own a trucking company to transport goods between its Montreal and Toronto warehouses. In this type of operation, the trucks are generally full going in one direction and empty going in the other. The solution to this problem is to obtain an interprovincial transportation license and to contract with other companies which have the opposite flow of goods. A provincial government, through a Crown corporation or one of its agents, cannot acquire more than 10 per cent of the shares of the corporation or exercise voting rights of its shares, because that company controls a transportation company—even though the transportation operation is completely marginal to its overall operations.

It is rather difficult to see how the national interest is threatened in this case. However, it is not difficult to see the harmful effects that would result if this Bill were passed. For example, all a company would have to do would be to acquire an interprovincial transportation license to forearm itself, or to



## [Text]

international pour se prémunir ou s'assurer qu'aucune province ne puisse exercer les droits normaux associés à l'actionnariat. On pourra rétorquer que le projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil peut, par décret, exempter une telle entreprise. Mais en pratique, qui devra faire la demande d'exemption, l'organisme d'un gouvernement ou la direction de l'entreprise? Et, s'il y a un conflit entre les deux parties?

On voit bien le caractère onéreux des dispositions prévues au projet de loi. On se sert sciemment d'un mécanisme constitutionnel de portée restreinte, la réglementation du transport interprovincial et international au Canada, pour influencer de facto, l'équilibre des forces sur les marchés financiers et l'allocation des ressources au Canada. De telles mesures d'une ampleur démesurée ont souvent l'inconvénient de revenir nous hanter par leurs effets dysfonctionnels. «The chickens are coming to roost», dit-on souvent; malheureusement, c'est lorsqu'il est trop tard.

Ensuite, il faut bien admettre qu'il est inexact de prétendre que le projet de loi S-31 ne vise qu'à protéger la juridiction du gouvernement canadien en l'assurant qu'une société de transport ne puisse être contrôlée par le gouvernement d'une province. Une société ne perd pas son statut de société privée et n'acquiert pas le statut de société d'État pour la simple raison que le gouvernement d'une province ou du Canada possède 20 p. 100 ou même 30 p. 100 de son capital-actions.

Enfin, quel est le motif qui justifie qu'on émascule le fondé de pouvoir du gouvernement d'une province du droit de vote attaché aux titres qu'il détient, surtout après qu'on ait déjà fixé une limite très basse à ce qu'il peut détenir? Même la Loi des banques ne contient pas une telle disposition pour les actions détenues à l'intérieur de la limite!

L'argument à l'effet que les fonds gouvernementaux devraient se limiter à un rôle de fiduciaire est peut-être séduisant à première vue, mais ne résiste pas à l'analyse. C'est précisément parce qu'ils doivent exercer leurs responsabilités de fiduciaire qu'on ne doit pas émasculer ainsi tous leurs droits. Le droit de vote est particulièrement important dans le cas de réorganisation, modification des droits associés aux différentes catégories de titres, fusion, mainmise, rachats d'actions, ou lorsque la société en difficulté doit renégocier ses engagements financiers. Pourquoi, en de telles circonstances, une société d'État ou un fonds de pension d'une province ne pourraient-ils pas exercer leurs droits de vote afin de protéger leur patrimoine et surtout celui de leurs cotisants? On ne surprend donc du caractère exorbitant de cette disposition du projet de loi.

Ces quelques observations suscitent nombre d'interrogations. Décidément, le projet de loi S-31 n'est pas très bien conçu. Il est douteux qu'il procède d'une vision juste et réaliste du rôle joué par les gouvernements au sein de l'économie canadienne. En tout cas, s'il y en a une, elle n'est pas évidente. Mais ce n'est pas tout. Le projet de loi S-31 ne peut être analysé dans un cadre étroit. Son évaluation doit s'insérer dans le cadre plus global du financement des entreprises canadiennes, du rôle et du comportement des gouvernements en tant qu'intervenants actifs dans l'activité économique et le fonctionnement des marchés financiers au Canada. C'est dans ce contexte que se situe l'intervention de la Bourse de Montréal. La Bourse trouve sa raison d'être dans l'organisation de marchés finan-

## [Traduction]

ensure that no province could exercise the normal rights associated with shareholding. One might counter with the remark that a provision in the Bill stipulates that the Governor in Council may, by order, exempt such a corporation. But in practice, who will have to apply for the exemption—the government agency or the management of the corporation? And what if there is a conflict between the two parties?

The provisions contained in the bill are obviously burdensome. A constitutional mechanism that would generally not have very far-reaching implications—the regulation of interprovincial and international transportation in Canada—is knowingly being used to influence *de facto*, the balance of power on financial markets and the allocation of resources in Canada. Such far-reaching measures often come back to haunt us with their harmful effects. They often say that “the chickens are coming home to roost”, but unfortunately, that’s when it is too late.

Next, it is clearly accurate to claim that Bill S-31 is designed only to protect federal government jurisdiction by ensuring that a transportation corporation cannot be controlled by a provincial government. A corporation does not lose its status as a private corporation and does not acquire the status of Crown corporation simply because a provincial or the federal government owns 20 or even 30 per cent of its capital stock.

Finally, how can you justify weakening the voting rights pertaining to shares already held by a provincial government agent, particularly after setting a very low limit in the first place on what can be held? Even the Bank Act does not contain such a provision for shares held within the limit!

The argument that government funds should be limited to a fiduciary role may be tantalizing at first glance, but does not hold up under scrutiny. It is precisely because governments must exercise their responsibilities as trustees that all their rights should not be weakened in this way. The voting right is particularly important in reorganizing or changing rights associated with various classes of stocks, mergers, distraint, repurchasing of shares or when a corporation in difficulty must renegotiate its financial commitments. Why, in such circumstances, could a Crown corporation or a provincial pension fund not exercise its voting rights so as to protect its investment and particularly that of their paying members? This provision of the Bill is truly exorbitant and astounding.

These few observations give rise to a number of questions. Bill S-31 is clearly ill-designed, and probably does not flow from a just and realistic vision of the role played by governments within the Canadian economy. In any event, if their is such a vision, it is well hidden. But that is not all. Bill S-31 cannot be analysed within a narrow framework. It must be assessed within the overall context of the financing of Canadian corporations and the role and behaviour of governments as active participants in the economic activity and functioning of the financial markets in Canada. The participation of the Montreal Stock Exchange falls within this context. The Stock Exchange depends for its existence on the organization of healthy financial markets. We are continually striving to



## [Text]

ciers sains. Notre préoccupation constante est d'améliorer les mécanismes de fonctionnement des marchés et de les rendre plus robustes. Notre préoccupation, eu égard aux effets pernicious susceptibles de découler de l'adoption du projet de loi S-31 dans la forme proposée, est donc tout à fait normale.

Voyons brièvement le rôle joué par les gouvernements dans le financement des entreprises au Canada. Ceux-ci ont depuis toujours joué un rôle direct dans le financement des entreprises. Ces interventions ont pris diverses formes, tels des prêts, des placements et des cautionnements. Les motifs qui sous-tendent ces diverses interventions sont nombreux: efforts pour combler des écarts de crédit, promotion du développement économique des régions ou de l'ensemble canadien ou encore préservation des emplois ou présence active dans un secteur d'activité donné. Dans une étude récente, le Conseil économique du Canada a dénombré, aux échelons fédéral et provincial en date de 31 mars 1980, 28 sociétés d'État, offices de financement ou bureaux de ministères dont l'activité principale consistait à offrir des prêts, des placements ou des cautionnements aux entreprises. Leur part du marché dans le financement des entreprises représentait 5.5 p. 100 de l'encours total.

Les conclusions de ce dernier rapport du Conseil sont particulièrement pertinentes. En effet, on a démontré qu'il existait une relation inverse entre la taille de l'entreprise et son ratio d'endettement. On observe qu'il ne semble pas exister d'écarts de crédit au Canada, sauf peut-être dans certaines régions périphériques. Les entreprises canadiennes ne semblent pas éprouver de grandes difficultés à obtenir du financement par emprunt. En fait, le problème est précisément l'inverse: ils ont trop de dettes dans leur structure de capital. Ce qu'il faut, c'est augmenter leur avoir propre, leur équité. Mais voilà, les organismes gouvernementaux sont presque exclusivement actifs dans l'offre de prêts aux entreprises. Leurs programmes ne correspondent donc plus exactement aux besoins actuels car c'est vers le capital-actions qu'il appert que devrait s'exercer le rôle supplétif de l'État sur les marchés financiers.

Manifestement, une telle réorientation suscite une foule d'interrogations. D'abord, il est loin d'être évident que les organismes qui se sont développés une expertise dans l'offre de prêts puissent se convertir et jouer un rôle actif et efficace dans l'offre d'équité. Deuxièmement, il existe une foule de moyens que les gouvernements peuvent utiliser pour favoriser l'accroissement des fonds propres des entreprises. Cette carence dans la capitalisation de nos entreprises est un problème connu. Certaines mesures ont d'ailleurs déjà été prises afin de l'atténuer. Une des principales recommandations du Comité consultatif sur l'inflation et l'imposition des revenus personnels de placements visait justement à corriger un biais important de notre régime fiscal contre l'investissement dans les actions de nos entreprises. Je me réjouis du fait que le ministre des Finances ait annoncé son intention de donner suite à cette recommandation. Toutefois, le problème est d'envergure et ne se corrigera pas en quelques années. D'ailleurs, la présence du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans la propriété directe d'entreprises reflète cette carence et l'envergure du problème. Troisièmement, dans la mesure où des organismes gouvernementaux participent de façon généralisée au

## [Traduction]

improve and strengthen the operating mechanisms of the markets. Thus, in the face of the harmful effects that are likely to arise from the adoption of Bill S-31 in its proposed form, our concern is only to be expected.

Let us look briefly at the role played by governments in Canadian business financing. Governments have always been directly involved in financing businesses. These interventions have taken various forms such as loans, investments and securities. There are many reasons for these various interventions—to improve credit variances, promote regional or national economic development, preserve jobs or be actively present in a given activity sector. In a recent study, the Economic Council of Canada listed 28 Crown corporations, financing agencies or departmental agencies—all at the federal or provincial levels as of March 31, 1980—whose main activity was to offer loans, investments and securities to businesses. They had 5.5 percent of the total of the business financing market.

The conclusions of this report are particularly relevant. It showed that there was an inverse relationship between the size of the business and its debt ratio. Canada does not seem to have credit variances, except perhaps in certain peripheral regions. It may appear to be relatively easy for Canadian businesses to obtain loan financing. In fact, the problem is exactly the opposite; in that they have too many debts in their capital structure. What they should do is increase their own assets, their equity. However, government agencies are almost the only source of business loans, and their programs do not exactly meet current needs. In its auxiliary role in the financial markets, the government should be more active in the area of capital stock.

Obviously, such a change in perspective raises a host of questions. First, agencies which have developed expertise in offering loans may not necessarily be able to change over and play an active and effective role in offering equity. Second, governments can encourage the growth of a business' own funds in many ways. This deficiency in the funding of our business community is a recognized problem and some measures have already been taken to rectify it. One of the main recommendations of the Advisory Committee on Inflation and Taxation of Personal Investment Income was designed precisely to correct a major bias in our fiscal system against investment in Canadian companies. I am pleased that the Minister of Finance has announced that he intends to follow up on this recommendation. However, the problem is far-reaching and will not be rectified in a few years. The presence of the federal and provincial governments in the direct ownership of businesses reflects this deficiency and the scope of the problem. Third, as government agencies participate in a generalized manner in the capital stock of companies, it becomes appropriate to set out some guidelines. The Council's report is fairly explicit in this regard:

*[Text]*

capital-actions d'entreprises, il devient opportun de fixer un cadre de comportement. Le rapport du Conseil est assez explicite à cet égard:

Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces modifient leurs politiques d'aide aux entreprises en vue d'accorder la priorité à l'accroissement des fonds propres de ces dernières, et surtout des PME.

Cette recommandation pourrait servir de cadre général pour l'aide publique aux entreprises au moyen d'instruments financiers. Les organismes pourraient ainsi mettre l'accent sur une participation restreinte au capital-actions des entreprises. Du reste, bon nombre d'entre eux en ont déjà le pouvoir et plusieurs s'en sont prévalus de façon limitée. Cette participation pourrait prendre diverses formes et être assortie d'un accord qui limiterait l'immixtion de l'État dans les affaires de l'entreprise assistée, garantirait que celle-ci utiliserait les fonds reçus à des fins compatibles avec les objectifs de l'État et indiquerait à quelles conditions les deux parties à l'entente pourraient y mettre fin. Le financement pourrait, par exemple, prendre la forme de l'achat d'actions ordinaires ou privilégiées, accompagné d'un échange d'options de vente et d'achat ou d'achat d'obligations convertibles en actions.

Une conclusion importante découle de cette analyse: le moment n'apparaît pas particulièrement opportun pour s'engager dans une direction qui rendrait difficile ou prohiberait la participation d'organismes publics dans l'offre de capital-actions aux entreprises, principalement pour les petites et moyennes entreprises. L'identification des besoins véritables de l'économie canadienne semble plutôt commander l'attitude inverse. Il est urgent de renforcer la structure financière de nos entreprises afin qu'elles puissent mieux supporter les aléas de la conjoncture. La situation du chômage au Canada constitue une preuve éloquent de la grande vulnérabilité de nos entreprises et de la justesse des observations du Conseil économique. Les études détaillées de la structure de capital des entreprises par secteur d'activités montrent que le secteur des transports au Canada ne diffère pas des autres. Le projet de loi S-31 apparaît donc contre-indiqué. Dans certains cas, il sera plus difficile de constituer une nouvelle entreprise de transport. Dans d'autres, des entreprises de transport qui connaissent déjà certains problèmes financiers éprouveront des difficultés plus grandes à se financer. Ces considérations n'impliquent pas que l'État doive être majoritaire ou exercer le contrôle de l'entreprise, au contraire. Cependant, entre un apport de capital raisonnable et les contraintes prévues dans le projet de loi S-31, il existe une distance importante qui ne devrait pas être franchie sans avoir pris en considération toutes les implications et leurs coûts onéreux pour le développement de l'économie canadienne. Traditionnellement au Canada, l'État est également intervenu directement dans l'activité économique par l'entreprise de sociétés d'État. Malgré l'importance de cette forme d'intervention et la controverse qu'elle suscite à l'occasion, les effets de la propriété directe d'entreprises commerciales par l'État n'ont pas fait l'objet d'une analyse exhaustive. Par exemple, le rapport de la Commission royale sur la gestion

*[Traduction]*

"We recommend that the federal and provincial governments modify their aid policies to companies with a view to granting priority to increasing the funds of these companies, particularly SMBs." (trans.)

This recommendation could serve as a general framework for public assistance to businesses through financial instruments. Agencies could thus place their emphasis on a limited participation in the capital stock of businesses. Many of them already have the authority to do so, and a number have used it to a limited degree. This participation could take various forms and be matched with an agreement that would limit government involvement in the business dealings of a company that is receiving assistance, would guarantee that the company would use the funds received for purposes compatible with government objectives and would indicate under what conditions the two parties could terminate the agreement. The financing could, for example, be in the form of purchases of ordinary or preferred shares, along with an exchange of options to sell and purchase stocks or purchase bonds that could be converted into stocks.

An important conclusion arises from this analysis. It is not a particularly opportune time to take a course that would make it difficult for government agencies to offer capital stock to companies (mainly to small and medium businesses)—or that would prohibit them from doing so. The current needs of the Canadian economy would seem to dictate the opposite approach. The financial structure of our businesses is in urgent need of reinforcement to make them better able to withstand current hardships. The unemployment situation in Canada eloquently illustrates how very vulnerable our businesses are; it also corroborates the observations of the Economic Council. Detailed studies of the capital structure of businesses by activity sector reveals that the transportation sector in Canada is no different from the others. Bill S-31 appears to contradict this. In some cases, it would be more difficult to establish a new transportation company. In others, transportation companies that are already in financial difficulty are finding it harder to finance themselves. This does not mean that the government must be a majority shareholder or control the business. Quite the opposite. However, between a reasonable contribution of capital and the restrictions contained in Bill S-31 lies a major gap that should not be bridged without considering all the implications and their heavy costs on the development of the Canadian economy. In Canada, the State has also traditionally intervened directly in economic activity through Crown corporations. Despite the importance of, and the occasional controversy incited by this mode of intervention, the effects of direct government ownership of commercial corporations have not been analysed in detail. For example, the report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability limited its recommendations to various aspects of a system that would promote accountability—that



## [Text]

financière et l'imputabilité a limité ses recommandations aux divers éléments d'un régime d'imputabilité, c'est-à-dire le mandat, l'orientation, le contrôle ainsi que l'évaluation et le rapport. Le projet de loi C-123 donne suite à ces recommandations.

Pourtant, l'ampleur des interventions de l'État sous cette forme est majeure. Voyons quelques faits. En novembre 1981, le Conseil du trésor estimait que le gouvernement canadien possédait un intérêt dans 464 sociétés, dont 343 où son intérêt était majoritaire, c'est-à-dire plus de 50 p. 100. Une autre étude a démontré que les gouvernements des provinces possédaient ou contrôlaient 233 sociétés dont l'activité était proprement de nature commerciale. En 1979, les avoirs des entreprises commerciales dont les gouvernements canadien ou provinciaux contrôlaient plus de 50 p. 100 des votes étaient évalués à \$114 milliards et représentaient approximativement 13.5 p. 100 de l'avoir de l'ensemble des sociétés canadiennes. Il est également intéressant de voir les domaines différents où se concentrent les deux niveaux de gouvernements. Par exemple, l'on constate que l'avoir possédé par le gouvernement fédéral par rapport au total des avoirs dans le secteur des transports, représentait 27.2 p. 100 alors que celui des provinces ne représentait que 7.5 p. 100.

Le phénomène est donc largement répandu. Il n'est pas évident que cette forme d'intervention soit supérieure à d'autres, telles la réglementation, les subventions ou l'impartition. Du point de vue de l'allocation des ressources dans l'économie canadienne, on doit être préoccupé par le fait que ces sociétés sont exemptes de l'impôt sur les sociétés. On doit également s'interroger sur le fait qu'elles ne sont pas sujettes à des lois d'application générale comme la Loi sur les coalitions et les lois sur les valeurs mobilières. On ne possède pas beaucoup de données qui nous permettraient de comparer l'efficacité entre ces entreprises et d'autres similaires dont la propriété serait publique. À cet égard, il convient de noter que plusieurs études ont montré que la performance inférieure des sociétés d'État provenait du fait qu'elles utilisaient un coût de capital trop bas dans leurs décisions d'investissements, ce qui avait pour effet de réduire leur rendement sur le capital investi.

Ceci dit, un fait demeure certain. Dans notre société, il appartient au gouvernement et au parlement concerné de décider de l'instrument qu'il utilisera pour poursuivre ses objectifs. On peut être en désaccord avec la solution retenue, convenir qu'elle n'est pas fondée sur une bonne évaluation de la situation, regretter cette forme d'intervention; dans la mesure où elle est prise à la vue et au sus de tout le monde et selon les procédures législatives usuelles, on ne peut mettre en doute la légitimité de l'organisme.

Le gouvernement du Québec, et ceci sous les cinq premiers ministres d'allégeances diverses qui se sont succédés depuis 1960, a eu une philosophie activiste sur ce plan. La très faible place qu'occupent les francophones dans la conduite de leur économie a sûrement constitué le fondement du soutien politique généralisé pour ces interventions. À notre connaissance, aucune de ces sociétés d'État n'a été constituée pour faire échec à la réglementation fédérale dans un domaine particulier.

## [Traduction]

is, mandate, orientation, control and evaluation. Bill C-123 follows up on these recommendations.

Yet, government interventions of this type are very far-reaching. Let's look at a few facts. In November 1981, Treasury Board estimated that the Canadian government owned an interest in 464 corporations, and that it had a majority interest, (over 50 percent) in 343 of these corporations. Another study showed that provincial governments owned or controlled 233 corporations whose activities were of a commercial nature. In 1979, the assets of commercial businesses in which federal or provincial governments controlled over 50 percent of the votes was assessed at \$114 billion and represented about 13.5 percent of the net worth of all Canadian corporations. It is also interesting to note in which areas the two levels of government are concentrated. For example, the federal government has 27.2 percent of the total capital in the transportation sector, compared to 7.5 percent held by the provinces.

It is thus a widespread phenomenon. This form of intervention is not necessarily superior to other forms such as regulations, grants, etc. In terms of resource allocation in the Canadian economy, we should be concerned about the fact that these corporations are exempt from corporate tax. We must also question the fact that they are not subject to laws of general application such as the Combines Act and securities legislation. We do not have much data that would help us compare the effectiveness of these companies and other similar publicly-owned corporations. In this regard, it should be noted that a number of studies have shown that the poorer performance of Crown corporations arises from the fact that they used too low a capital cost in their investment decisions, which resulted in a lower yield on their invested capital.

Having said this, I think one thing is certain. In our society, it is the responsibility of the government or Parliament concerned to decide what tool it will use to pursue its objectives. One may disagree with the solution chosen, admit that it is not based on a sound evaluation of the situation, regret the form of intervention, but, insofar as it is made to everyone's knowledge and in accordance with normal legislative procedures, one should not doubt the body's legitimacy.

The Quebec Government, under the five premiers of various political stripes in power since 1960, has had an activist philosophy in this regard. The weak position that Francophones have had in managing their economy has certainly been the basis of generalized political support for these interventions. To our knowledge, none of these Crown corporations was set up to defy federal regulation in a particular area.



## [Text]

Le projet de loi S-31, surtout à cause de son caractère englobant, élève une barrière importante à l'action des sociétés qui sont déjà formées et à l'action des gouvernements des provinces à l'avenir. S'il existe des doutes sur l'efficacité des sociétés d'État, le projet de loi S-31 vient potentiellement empirer le problème. Par exemple, dans une perspective canadienne, j'aimerais bien qu'on m'explique pourquoi la société Nova, an Alberta Corporation, ne pourrait pas acquérir 15 p. 100 du capital-actions d'une société possédant un pipeline interprovincial alors que l'Hydro-Ontario peut posséder des lignes de transmission interprovinciales et internationales.

On voit bien, à l'analyse, que les doutes concernant l'efficacité de ses sociétés valent autant pour les sociétés fédérales que celles des provinces. Les déficiences seraient de nature structurelle et indépendantes du niveau de gouvernement. Par conséquent, on comprend difficilement comment le gouvernement fédéral serait légitimé d'empêcher une société contrôlée par une province d'agir dans le domaine des transports, surtout si elle le fait par le biais d'une entreprise conjointe dont elle détient une position minoritaire, alors qu'il utilise abondamment le même instrument pour poursuivre ses objectifs dans une foule d'autres domaines. Une autre dimension de la question concerne le rôle et le comportement des fonds de pension gouvernementaux dans le marché des capitaux. Le problème a acquis, récemment, une acuité particulière, surtout dans le sillon du débat sur la réforme des pensions. Une réponse adéquate aux questions qui ont été soulevées, nécessite la prise en compte d'une foule de considérations.

Les régimes publics et gouvernementaux de pensions offrent l'opportunité de canaliser l'épargne vers les divers segments productifs de notre économie. D'ailleurs, si l'on examine la structure des fonds de pension qui ont plus de 400 millions de dollars, l'on s'aperçoit que la Caisse de dépôt possède 16 milliards de dollars, le Régime des rentes du Canada 21 milliards de dollars. Ces fonds déposés par la Caisse ou contrôlés par la Caisse de dépôt résultent pour 8.7 milliards de dollars, seulement, de la régie des rentes du Québec. Le reste étend la canalisation vers un même gestionnaire d'autres fonds gouvernementaux. Par contre, en Ontario, les divers fonds de pension ont été laissés à des gestionnaires différents.

Plusieurs observations se dégagent de ces données. Premièrement, c'est en canalisant vers la Caisse de dépôt qu'une bonne partie des fonds en fiducie que contrôle le gouvernement du Québec qu'il a ainsi pu amasser les 16 milliards d'actifs. Environ 20 p. 100 de son portefeuille est investi dans du capital-actions d'entreprise. Une partie de ces fonds est concentrée dans des participations significatives dans de grandes entreprises. Compte tenu de l'ampleur des fonds qu'elle contrôle, ces participations importantes n'enfreignent pas les règles d'un bon fiduciaire. Je dois noter que 160 millions, dans le cas de la Caisse de dépôt ne représente qu'un p. cent de l'actif de la Caisse. D'aucuns peuvent être en désaccord avec les politiques de placements de la Caisse; il serait erroné de situer le débat au chapitre d'un manque à ses devoirs de fiduciaire. Deuxièmement, on peut s'interroger sur l'opportunité de concentrer ainsi tous les fonds publics vers un même gestionnaire. À la Bourse de Montréal, nous sommes d'avis

## [Traduction]

Bill S-31, mainly because of its all-encompassing nature, stands as a major impediment to the action of existing corporations and the future action of provincial governments. Any doubt that exists regarding the effectiveness of Crown corporations could be aggravated by Bill S-31. For example, in a Canadian perspective, I would like someone to explain to me why Nova Ltd., an Alberta Corporation, cannot acquire 15 per cent of the capital stock of a corporation which owns an interprovincial pipeline, while Ontario Hydro is authorized to own interprovincial and international transmission lines.

Analysis clearly shows that doubts about the effectiveness of these corporations have arisen concerning both federal and provincial corporations. The weaknesses are of a structural nature, irrespective of the level of government. Consequently, it is difficult to justify federal government action to prevent a corporation under provincial control from getting involved in the transportation field, particularly if it acts through a joint company in which it has minor holdings. The federal government frequently uses the same tool to pursue its objectives in a host of other fields. Another aspect of this issue relates to the role and use made of government pension funds in the capital market. This problem has recently become particularly serious in the wake of the pension reform debate. In order to find suitable answers to the questions that have been raised, a certain number of factors must be taken into account.

Public and government pension plans make it possible for funds to be channelled into the productive segments of our economy. Examination of the pension funds structure—funds of over \$400 million—reveals that the Caisse de dépôt has \$16 billion and the Canada Pension Plan \$21 billion. The funds deposited or controlled by the Caisse de dépôt include only \$8.7 billion from the Quebec Pension Plan. The rest is channelled toward the same manager of other government funds. On the other hand, in Ontario, various pension funds have been assigned to different managers.

Several remarks may be made on the basis of these data. First, by channelling a major portion of its trust funds toward the Caisse de dépôt, the Quebec government has been able to collect this \$16 billion in assets. Approximately 20 percent of its portfolio is invested in corporate capital stock. Some of these funds are concentrated in significant holdings in major corporations. In view of the amount of funds it controls, these major holdings do not violate the regulations of a good fiduciary. It should be noted that \$160 million represents only one percent of the Caisse's assets. Some may disagree with the Caisse's investment policies, but it would be a mistake to focus the debate on any failure on its part to meet its fiduciary obligations. Secondly, we can question the appropriateness of entrusting all public funds to the same manager. At the Montreal Stock Exchange, we are of the view that the current approach is not a sound one. However, the fact remains that

*[Text]*

que l'approche actuelle n'est pas saine. Cependant, il reste que c'est un sujet qui relève de la responsabilité de l'Assemblée nationale du Québec et non du Parlement canadien.

**Le sénateur Flynn:** D'accord.

**M. Lortie:** Il importe également de souligner que la quasi-totalité des entreprises canadiennes sont déjà contrôlées par un actionnaire ou un groupe d'actionnaires. Seul un petit nombre d'entreprises publiques ont une propriété diffuse et sont contrôlées par leur "management". Parmi les 400 plus grandes entreprises canadiennes hors du secteur financier, nous ne retrouvons que 22 entreprises publiques dont la structure de propriété n'est pas contrôlée par un actionnaire important. Il s'agit, en somme, de cas exceptionnels. Le contrôle effectif des grandes entreprises par des intérêts particuliers est la norme du Canada.

En fait, dans la liste de 400, il y a 145 entreprises qui sont contrôlées par des intérêts privés canadiens, 187 par des intérêts étrangers, 17 par des corporatives, 29 par un gouvernement et 22 qui sont contrôlées, dans le fond, par le "management".

Ces données soulèvent immédiatement des questions sur la concentration de pouvoir qui prévaut au Canada. A cet égard, le rapport de la Commission Bryce, qui ne date pourtant que de 1978, est de peu d'utilité. Dans son rapport, cette Commission royal d'enquête sur la concentration des entreprises avait conclu entre autre que...

le pouvoir qui aurait résulté d'une fusion des deux firmes, (Power Corporation et Argus Corporation), n'aurait probablement pas eu un effet adverse sur l'intérêt public. Il n'y a pas... de facteurs dans la situation Power-Argus qui nous amènent à conclure que la firme ainsi constituée ou ceux qui la contrôlaient, agiraient d'une manière contraire à l'intérêt public".

Depuis, le secteur financier canadien, hors des banques, s'est consolidé autour d'un certain nombre de groupes. De nouveaux groupes sont apparus, tels Brascan et York Olympia. Power Corporation a délaissé Argus pour s'intéresser à la plus grande entreprise canadienne. Enfin, la Caisse de dépôt est apparue dans toute sa puissance lorsqu'elle a joint ses forces à Brascan pour prendre un intérêt important dans Noranda. Jusqu'à récemment, les grandes entreprises publiques sans actionnaire important étaient à l'abri d'une prise de contrôle, cause de leur taille. Tel n'était pas le cas des entreprises publiques de moindre taille, où le modèle usuel implique un actionnaire dominant. La venue des grands groupes financiers a placé les plus grandes entreprises canadiennes dans la même situation que les entreprises de moindre taille, en les rendant vulnérables. C'est ainsi que depuis 1976, Noranda, Domtar, Massey Ferguson, Abitibi Paper, Canadian International Paper, Consolidated Bathurst, Norcem, Dominion Bridge, Husky Oil, Swift Canadian, Petro Canada et Consumer Gas, toutes des entreprises parmi les cinquantes plus grandes entreprises non-financières en 1976 selon la liste du Financial Post, ont vu leur statut et autonomie corporative se modifier, quelques fois contre leur gré. Cette concentration au niveau des grandes entreprises est-elle saine? La participation d'une agence gouvernementale à ce groupe sélectif est elle occasion de craindre

*[Traduction]*

this subject is the responsibility of the Quebec National Assembly and not the Parliament of Canada.

**Senator Flynn:** Agreed.

**Mr. Lortie:** Attention should also be drawn to the fact that almost all Canadian companies are already controlled by one shareholder or a group of shareholders. Only a few public companies have multiple ownership and are controlled by their "management". Of the 400 largest Canadian companies outside the financial sector, only 22 public corporations have an ownership structure that is not controlled by a major shareholder. In short, these cases are exceptions to the rule. Control of major corporate assets by individual interests is the norm in Canada.

In fact, of the list of 400 companies, 145 are controlled by private Canadian interests, 187 by foreign interests, 17 by corporations, 29 by a government and 22, in essence, by "management".

These data immediately raise questions about the concentration of power that prevails in Canada. The Bryce Commission report, which was issued as recently as 1978, is nevertheless of little help in this regard. In its report, this Royal Commission on Corporate Concentration concluded, among other things, that:

"the power resulting from a merger of two firms (Power Corporation and Argus Corporation) is not likely to have an adverse effect on the public interest. There are no... factors in the Power-Argus situation that lead us to conclude that the merged firm or those controlling it would act in a way that would be detrimental to the public interest."

Since then, the Canadian financial sector, other than banks, has strengthened its position around a number of groups. New groups such as Brascan and York Olympia have appeared. Power Corporation has abandoned Argus in favour of the largest Canadian company. Finally, the Caisse de dépôt showed its strength when it joined forces with Brascan to buy a major share in Noranda. Until recently, large public corporations without a major shareholder were sheltered from takeover by their size. Such was not the case with smaller public companies, where the usual model is one of dominant shareholder. The arrival of major financial groups has made large Canadian corporations vulnerable, placing them in the same situation as the smaller companies. Hence, since 1976, Noranda, Domtar, Massey Ferguson, Abitibi Paper, Canadian International Paper, Consolidated Bathurst, Norcem, Dominion Bridge, Husky Oil, Swift Canadian, Petro Canada and Consumer Gas, all companies appearing on Financial Post's 1976 list of the fifty largest companies outside the financial sector have seen their status and corporate autonomy change, sometimes to their disadvantage. Is this concentration of large corporations a sound practice? Does the participation of a government agency in this select group give us reason to fear the worst? I do not have the answers to these questions. However, I am convinced that the approach taken in Bill S-31



*[Text]*

le pire? Je n'ai pas de réponse à ces questions. Toutefois, j'ai la conviction que l'approche retenue par le projet de loi S-31 ne constitue pas une façon adéquate et suffisamment respectueuse des divers intérêts en jeu pour constituer une réponse valable et durable à ces mutations qui secouent l'économie canadienne.

Ces questions ont fait l'objet de réflexion au niveau du Conseil de la Bourse de Montréal. Je crois que les éléments de conclusion qui se sont dégagés de ces consultations et discussions sont susceptibles de vous intéresser. On admet généralement que la qualité des marchés financiers, la performance d'une économie et le rendement sur les fonds investis sont supérieurs lorsqu'il existe une multiplicité de centres de décision indépendants. La canalisation vers un gestionnaire public de l'épargne générée par les cotisations obligatoires aux régimes de pension universels pourrait nuire à la bonne performance de l'économie canadienne si les niveaux de contribution étaient augmentés. Face à ce problème, le rapport unanime du Comité des affaires sur l'élaboration d'une politique sur les régimes de retraite a recommandé que la capitalisation des RPC et RRQ devrait fonctionner sur une base de répartition pure «Pay as you go» accompagnée d'une caisse de prévoyance pour mieux distribuer le fardeau des cotisations. Manifestement, nous avons une certaine sympathie pour ce point de vue. Cependant, force est d'admettre qu'il ne fait pas nécessairement consensus au sein de la société canadienne. Le gouvernement fédéral doit publier un Livre vert sur le sujet d'ici quelques semaines. Le débat public permettra sans doute de dégager un consensus sur cette question.

Supposons un moment pour les fins de discussion, que ce consensus soit à l'effet que le RPC et le RRQ devraient être partiellement capitalisés. La question se pose alors de savoir ce que devrait être la politique de placement de ces fonds. A cet égard, l'orientation adoptée par le Québec en 1965 diffère de celle qui a prévalu dans le reste du Canada. Les gouvernements fédéral et provinciaux autres que le Québec, ont décidé de canaliser les fonds recueillis dans le cadre du régime canadien de pension exclusivement dans des titres gouvernementaux. Le Québec a choisi une autre voie, soit de concentrer dans une institution les fonds ainsi prélevés afin de maximiser les bénéfices secondaires qui pourraient découler de cette concentration d'avoirs. La direction privilégiée était clairement exprimée. J'ai lu récemment le discours de l'honorable Jean Lesage prononcé lors de la présentation, en deuxième lecture de la Loi de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Certains passages méritent d'être cités ici.

«... les intérêts de la population du Québec sont multiples. Il faut, indiscutablement, assurer aux dépôts la sécurité que l'on est en droit d'attendre d'un organisme convenablement géré. Il faut, en particulier, protéger les sommes accumulées contre l'érosion de la hausse des prix que, depuis de nombreuses années, le Canada, pas plus que les autres pays du monde, n'a pu éviter. Le projet de caisse de dépôt prévoira donc la possibilité d'investir une fraction appréciable de l'actif dans d'autres titres que ceux qui ont une valeur fixe. Les intérêts des Québécois ne s'arrêtent pas, après tout, à la sécurité des sommes qu'ils mettront de côté pour assurer leur retraite. Des fonds aussi considé-

*[Traduction]*

does not adequately respect the various interests at play, and therefore does not constitute a valid and durable response to these changes which are shaking the Canadian economy.

These issues have been studied by the Board of the Montreal Stock Exchange. I believe the partial conclusions drawn from these consultations and discussions may interest you. We recognize that the quality of financial markets, the performance of an economy and the profits from invested funds are higher when there are many independent decision-making centres. The channelling of funds toward the public management of savings generated by compulsory contributions to universal pension plans could harm the performance of the Canadian economy if the levels of contributions were increased. In view of this problem, the unanimous report of the Comité des affaires sur l'élaboration d'une politique sur les régimes de retraite recommended that the funding of CPP and RRQ operate purely on a "pay as you go" distribution basis, accompanied by reserve funds to distribute the burden of contributions more evenly. Obviously, we have some sympathy for this point of view. However, we must admit that it is not necessarily the consensus reached by all Canadians. Within the next few weeks, the federal government will be publishing its Green Paper on this subject and public debate will of course help reach a consensus on this issue.

For the purposes of discussion, let us suppose for a moment that the Canadian public agreed that CPP and RRQ should be partially funded. Then the decision would have to be made vis-à-vis the investment policy for these funds. The approach adopted by Quebec in this regard in 1965 was not the predominant view of the rest of Canada. The federal government and the governments of the provinces excluding Quebec decided to channel the funds collected by the Canada Pension Plan exclusively into government securities. Quebec chose another route, which was to put all its assets into one institution, to maximize secondary profits which might result. This decision was clearly expressed. I recently read the speech delivered by Jean Lesage on second reading of the "Loi de la Caisse de dépôt et de placement du Québec". Certain passages are worth quoting here.

"... the interests of the Quebec people are many. Security of deposits must be ensured, a security which we have the right to expect from a properly-managed organization. This is unquestionable. More specifically, we must protect the accumulated funds against erosion from inflation which Canada, like other countries of the world, has been unable to avoid in recent years. The Caisse de dépôt project will therefore give us an opportunity to invest a significant portion of these assets in securities other than those with fixed values. After all, the interests of Quebecers are not limited to the security of the funds they put aside for their retirement. Funds of this size must be



## [Text]

rables doivent être canalisés dans le sens du développement accéléré des secteurs publics et privés, de façon à ce que les objectifs économiques et sociaux du Québec puissent être atteints rapidement et avec la plus grande efficacité possible.»

De par sa charte, la Caisse ne peut contrôler plus de 30 p. 100 du capital-actions d'une entreprise. Suffisamment de temps s'est déroulé depuis pour évaluer la justesse des deux orientations prises depuis 1965. Le rendement obtenu par la Caisse de dépôt est significativement supérieur à celui obtenu sur les fonds recueillis par le RPC. On s'interroge maintenant à savoir si la politique d'investissement des fonds du RPC est saine sur le plan de l'allocation des ressources. On admet de plus en plus que tous les capitaux transmis aux pouvoirs publics devraient être investis par l'intermédiaire de marchés financiers qui fonctionneraient sans entrave, de sorte que tous les emprunts publics seraient soumis à l'épreuve de la concurrence. Dans son rapport concernant l'avenir des régimes de retraite, le Conseil Économique du Canada avait conclu que les grandes caisses du secteur public devraient investir une partie de leurs fonds dans le financement des sociétés:

«Face notamment à l'augmentation constante de l'épargne de retraite, il y aurait avantage à en dévier une proportion beaucoup plus grande vers les marchés financiers où elle serait soumise au test du marché, puisqu'on verrait alors les gouvernements concurrencer les autres utilisateurs de capitaux. Il faut reconnaître, cependant, que ce recyclage de l'épargne «captive» vers les marchés financiers pourrait nécessiter d'autres mesures permettant de s'assurer que les grandes caisses du secteur public, comme celles du secteur privé, n'exercent pas une influence abusive sur le marché ou un contrôle indu sur des industries particulières.

On accroîtrait probablement les ressources disponibles pour le financement des sociétés, tout en aidant à réduire le degré de propriété et de contrôle de l'industrie canadienne par des intérêts étrangers, en recyclant de façon plus intense l'épargne accumulée dans les caisses du secteur public ou en donnant plus d'ampleur aux régimes privés.

Cette participation des grandes caisses du secteur public dans le capital-actions des entreprises soulève un certain nombre d'inquiétudes, et avec raison. Ces caisses ne sont pas soumises ni à la discipline du marché car la canalisation des fonds vers eux est assurée par le fiat législatif, ni à celle du Parlement, car elles sont généralement libres d'investir selon leur jugement. Manifestement, il serait prudent d'insérer dans le cadre législatif certaines contraintes ou balises pour déterminer leur aire d'intervention. A cet égard, dans le cas des entreprises dont les actions se transigent sur les marchés publics, il existait un consensus au sein de la Bourse à l'effet qu'on pourrait songer à limiter les droits de vote que pourrait exercer une telle institution gouvernementale à 10 p. 100 du total. Une telle règle ne limiterait pas indûment les possibilités d'investissements car le Fonds pourrait décider d'acquérir plus de capital-actions. Cependant, les gestionnaires du fonds sauraient qu'au-delà de la limite de 10 p. 100, ils ne pourraient

## [Traduction]

channelled toward accelerated development of the public and private sectors in order that Quebec's economic and social objectives may be achieved as quickly and effectively as possible."

Under its charter, the Caisse cannot control more than 30 percent of a company's capital stock. Enough time has passed since its establishment to evaluate the appropriateness of the two approaches taken since 1965. The results obtained by the Caisse de dépôt are considerably better than those obtained from the CPP's funds. We are now studying whether the CPP policy for investing funds is sound in terms of resource allocation. It is becoming more widely recognized that capital handed over to public authorities should be invested through financial markets that operate without impediment so that public loans are put to the test of competition. In its report on the future of pension plans, the Economic Council of Canada concluded that the large public-sector funds should invest a part of their funds in corporate financing:

"particularly in view of the continuing increase in pension savings, it would be wise to channel a much larger percentage into financial markets where it would be market-tested. This would cause governments to compete with other users of capital. It should be recognized, however, that this recycling of 'captive' funds through the financial markets could require other measures to ensure that major public-sector funds like those of the private sector, do not exert undue influence on the market or undue control over individual industries.

The resources available for corporate financing would probably be increased. This would also help reduce the degree of ownership and control of Canadian industry by foreign interests through more intense recycling of funds accumulated in the public-sector funds or by giving greater freedom of action to private pension plans."

This participation of the major public-sector funds in the capital stock of companies is a cause for concern, and with reason. These funds have not been subject either to the discipline of the market (since the channelling of funds into them is guaranteed by legislation) or to that of Parliament, since they are generally free to invest as they see fit. Obviously, it would be prudent to introduce certain restrictions or balances into legislation to determine those areas in which they may operate. In this regard, in companies whose shares are traded in the open market, there was a consensus within the Stock Exchange that consideration should be given to limiting the voting rights of such a government institution to 10 per cent of the total. Such a rule would not unduly limit investment opportunities since the funds could decide to acquire more capital stock. However, fund managers would know that, beyond the 10 per cent limit, they would not be allowed to exercise voting rights. This 10 per cent limit corresponds to those provided in the

## [Text]

pas exercer les droits de vote y afférant. Cette limite de 10 p. 100 correspond à celle qui prévaut dans la Loi des banques et au seuil pour le déclenchement des procédures pour les offres de prise de contrôle prévues dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Ces normes pourront être différentes dans le cas des sociétés privées. Ces normes vaudraient autant pour les caisses provinciales que fédérales.

Le comportement des organismes gouvernementaux sur les marchés publics des capitaux doit aussi faire l'objet de considérations particulières. Nous croyons fermement que le comportement des mandataires de la Couronne ou des sociétés d'État doit être conforme à celui des autres intervenants dans les marchés publics de titres financiers. Les divers gouvernements en Amérique du nord ont adopté des législations qui portent, entre autres, sur la divulgation des opérations d'initiés et les offres d'achat visant la mainmise. L'objectif de cette réglementation publique est d'assurer l'intégrité du marché financier et partant, d'encourager la participation du public au marché des capitaux. Cette participation est fonction de la confiance que les rendements ont une relation raisonnable avec les risques, que les intermédiaires financiers sont intègres et que l'investisseur individuel n'est pas sérieusement désavantagé par rapport à l'investisseur institutionnel.

On conviendra que les politiques publiques ne sont pas toujours en mesure d'agir directement sur toutes les causes qui contribuent à réduire la confiance. Cependant, elles peuvent et doivent tendre à créer des conditions qui assurent aux particuliers un traitement équitable par rapport aux institutions. Cela implique qu'il faut éviter d'appliquer une réglementation différente à des participants qui sont en compétition. En d'autres termes, le cadre réglementaire doit être neutre. Dans le cas des offres d'achat visant la mainmise, la protection du public et la poursuite d'objectifs d'efficacité économique exigent que le cadre réglementaire ne favorise pas les offerants, ni ne permette à la direction des entreprises visées de se prémunir contre de telles offres.

Il m'apparaît juste d'affirmer que la législation et la réglementation des valeurs mobilières au Canada sont maintenant suffisamment développées pour assurer au public investisseur des «règles du jeu» équitables pour tous. Il demeure un point qui a fait l'objet de nombreux commentaires récemment. C'est celui du comportement des mandataires de gouvernements ou de sociétés d'État qui, du strict point de vue légal, ne seraient pas tenus de se conformer aux exigences des lois sur les valeurs mobilières. Même si cet argument juridique s'avérerait fondé selon le droit actuel, il n'en demeure pas moins que, sur le plan pratique, il est dans l'intérêt de tous que ceux-ci se conforment aux règles auxquelles sont soumis les autres participants.

La Bourse de Montréal a fait connaître publiquement le 5 mars 1982 sa position sur cette question dans un document intitulé «La divulgation des opérations d'initiés par les mandataires et les sociétés de l'État: une question de confiance». Pour votre information, j'ai distribué et je joins en annexe le texte de cette position publique. Elle a été communiquée à toutes les autorités de réglementation des valeurs mobilières au Canada. De plus en plus, on reconnaît le bien-fondé du point de vue exprimé par la Bourse de Montréal. Par exemple, en Ontario,

## [Traduction]

Bank Act and to the threshold for starting takeover bids, as provided in the Canada Business Corporation Act. These stipulations might be different in the case of private corporations and would apply both to provincial and federal funds.

The behaviour of government agencies on open capital markets must also be given special consideration. We firmly believe that the action of Crown representatives or Crown corporations must be consistent with that of others involved in public financial securities markets. Various North American governments have adopted legislation dealing with, among other things, disclosure of insider takeover bids. The objective of this public regulation is to ensure the integrity of the financial market and thereby to encourage public participation in the capital market. This participation depends on public confidence that results have a reasonable relation to risks, that financial intermediaries are integrated and that the individual investor is not put at a serious disadvantage in relation to the institutional investor.

We agree that government policies are not always able to have a direct influence on all causes of a lowering of confidence. However, they may and must try to create conditions in which individuals will be treated fairly in comparison with institutions. This implies that we must avoid applying regulations that are different for the various competing participants. In other words, the regulatory framework must be neutral. Bids made for takeover purposes, public protection and the pursuit of economically efficient objectives require that the regulatory framework not favour the bidder nor allow the management of target companies to forearm themselves against such bids.

I think I can rightly say that the legislation and regulations governing securities in Canada are now adequately developed to ensure that the investing public is subject to "rules of the game" that are fair and equitable for everyone. But there is still one point that has been the subject of much recent comment. It concerns the behaviour of government or Crown corporations officials who, from a strictly legal viewpoint, might not be required to comply with the requirements of securities legislation. Even if this legal argument were found to be based on current law, the fact remains that it is in everyone's interest that these officials comply with the rules the other participants are subject to.

The Montreal Stock Exchange published its views last March 5 in a document entitled, "La divulgation des opérations d'initiés par les mandataires et les sociétés de l'État: une question de confiance". For your information, I have distributed the text of this public position and appended it to my statement. It has been sent to all the regulatory authorities of securities in Canada. More and more, the validity of the Montreal Stock Exchange's viewpoint is being recognized. For example, in Ontario, Bill 176 provides that provincial officials



*[Text]*

le projet de loi 176 prévoit l'assujettissement des mandataires et organismes provinciaux à la loi et à la réglementation des valeurs mobilières. Au Québec, le projet de loi 85 contient une disposition visant à assurer la divulgation des opérations d'initiés des organismes gouvernementaux. Les dispositions ne nous apparaissent pas suffisantes et nos interventions viseront à encourager le gouvernement du Québec à bonifier cet aspect du projet de loi 85.

Il aurait été compréhensible que le gouvernement fédéral veuille s'assurer, par législation, que tous les intervenants dans le marché des titres d'entreprises sous juridiction fédérale se conforment à la réglementation publique concernant le fonctionnement des marchés financiers. Pour atteindre cet objectif, je ne crois pas qu'il aurait été nécessaire d'aller aussi loin que de procéder à l'adoption d'une loi fédérale sur les valeurs mobilières. Par exemple, il aurait été possible de susciter la coopération des provinces en s'appuyant sur la volonté déjà exprimée dans deux projets de loi. S'il s'avérait impossible d'obtenir l'appui des provinces, le gouvernement canadien aurait pu indiquer son intention de modifier quelques dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes afin de renforcer les exigences concernant la divulgation des transactions d'initiés et le déroulement des offres d'achat visant à la mainmise.

L'approche suggérée ici, aurait été cohérente avec le souci de promouvoir le développement économique au Canada car elle aurait eu pour effet de renforcer nos marchés financiers. Elle aurait été juste et équitable. L'approche retenue dans le projet de loi S-31 ne possède aucune de ces caractéristiques. Au lieu d'améliorer le fonctionnement de l'économie, ce projet élève des contraintes et des embûches inutiles. En fin de compte, il faudra bien convenir un jour que l'économie canadienne ne pourra connaître une performance satisfaisante que si nos politiques visent à construire un espace économique homogène. Cela nécessite la libre circulation des capitaux.

En terminant, vous me permettrez d'exprimer brièvement quelques commentaires personnels sur le projet de loi S-31. Depuis son dépôt, il a suscité des réactions diverses. Il constitue une façon de limiter l'intervention de l'État dans l'activité économique et par conséquent suscite l'aval de plusieurs milieux d'affaires.

Au Québec, l'appui du milieu des affaires est moins solide, le projet de loi étant souvent perçu comme un moyen d'empêcher des instruments financiers dominés par des francophones de faire contre-poids, ou même de renverser la mainmise d'anglophones sur des organisations économiques importantes. A cet égard, il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici les commentaires de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme:

... il est indispensable que, collectivement, anglophones et francophones aient le sentiment de participer à la direction de l'activité économique, aux discussions qui influent si largement sur l'avenir de chacun. Ce sentiment dépendra pour beaucoup de la présence ou de l'absence de forts contingents de chaque communauté linguistique aux postes clefs: haute gestion, direction scientifique et techni-

*[Traduction]*

and agencies are subject to the securities legislation and regulations. In Quebec, Bill 85 contains a clause aimed at ensuring the disclosure of insider operations of government agencies. We do not feel that these clauses are adequate and we are attempting to persuade the Government of Quebec to improve this aspect of Bill 85.

It is understandable that the federal government wanted to ensure, through legislation, that all those intervening in the securities market of corporations under federal jurisdiction should comply with government regulations on the operation of financial markets. I do not think it necessary to go as far as to pass federal legislation on securities to attain this goal. For example, it would have been possible to encourage provincial cooperation by drawing on the intentions already expressed in two provincial bills. If it were impossible to obtain the support of the provinces, the Government of Canada could have indicated its intention to amend some clauses in the Canada Business Corporations Act, in order to strengthen the requirements regarding the disclosure of insider transactions and the procedures relating the takeover bids.

The approach suggested here would have been consistent with the concern to promote economic development in Canada because it would have strengthened our financial markets. It would have been just and fair. The approach taken in Bill S-31 has none of these characteristics. Instead of improving the economy's performance, this Bill introduces restraints and pointless impediments. In the final analysis, we will have to acknowledge one day that the Canadian economy will only perform satisfactorily if our policies are aimed at building a homogeneous economic structure. This requires the free movement of capital.

In conclusion, I would like to express some personal comments on Bill S-31. Since its tabling, there have been various reactions to it. It represents one way of limiting federal intervention in the economy and has consequently been supported by some business circles.

In Quebec, the support of the business community is less solid; the Bill is often perceived as a means of preventing Francophone-dominated financial instruments from acting as a counterweight or even from reversing the Anglophone takeover of major economic organizations. In this respect, perhaps we should remember the comments of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism:

... it is essential that, collectively, Anglophones and Francophones should feel they are participating in the administration of the economy and in the discussions that have such a strong influence on the future of each and every one. For many of them, this feeling will depend on the presence or absence of strong contingents of each linguistic community in key positions: senior manage-



## [Text]

que supérieure, conseils d'administration des grandes entreprises.

Et la Commission de poursuivre:

Au Québec, et à fortiori dans l'ensemble du Canada, la grande entreprise, qui crée le plus grand nombre d'emplois et qui agit le plus le sens de l'évolution économique, appartient à des sociétés de langue anglaise. La vogue du slogan «maîtres chez nous» témoigne du sentiment de frustration lié à cet état de choses. La notion d'égalité, croyons-nous, suppose un élargissement considérable des possibilités pour les Canadiens de langue française dans les secteurs public et privé de l'économie.

Beaucoup de progrès ont été réalisés depuis. Cependant, il n'en demeure pas moins que ces observations sont encore fort à-propos aujourd'hui. Le Parlement canadien doit s'assurer que ses interventions limitant la propriété soient neutres et qu'on ait confiance qu'il en soit ainsi. Le moins qu'on puisse dire, c'est que dans le débat public qui a cours actuellement au Québec sur le projet de loi S-31, celui-ci ne semble pas caractérisé par une surabondance de ces vertus. C'est malheureux.

La lecture des débats durant l'examen de la loi constitutive de la Caisse de dépôt montre qu'en 1982 celle-ci n'est pas très différente, quant à ses structures et à ses politiques de placements, de la Caisse qu'envisageait, en 1965, Jean Lesage dans son propos lors du débat à l'assemblée législative du Québec. Je pense qu'il vaut la peine de rappeler ses propos:

La Caisse de dépôt et de placement opérera au confluent de plusieurs politiques économiques spécifiques, facilitera le financement de la croissance qui doit normalement, dans les années à venir, se manifester dans plusieurs des secteurs de notre vie économique.

Réservoir de capitaux le plus important qui soit jusqu'ici dans cette province, la Caisse est appelée à remplir une fonction diversifiée et nécessaire. Alimentée par les contribuables provenant de toute la population, elle doit être administrée de façon à respecter, comme je l'ai dit au début, le double critère de la sécurité des dépôts et du développement accéléré du Québec.»

Ces propos de M. Lesage datent du 5 juin 1965. Ils ont reçu un écho généralisé au Québec et dans l'ensemble du Canada. Ils avaient été reconnus comme légitime.

Avant de forcer, sans véritable débat public, une révision de ces politiques, il y aurait lieu de prendre note du bilan d'investissements de la Caisse de dépôt et se demander quels correctifs pourraient être amenés afin que nous puissions bénéficier des avantages d'une telle canalisation d'épargne sur les marchés d'équité, tout en minimisant les désavantages qui en découlent. Nous avons d'ailleurs formulé certaines suggestions en ce sens. Il est bien évident qu'en cherchant, pendant un certain temps, à se soustraire aux lois et aux réglementations sur les valeurs mobilières, la Caisse de dépôt a fait preuve d'une arrogance certaine. Il est inconcevable que le plus gros investisseur canadien sur le marché des actions ne soit pas à l'abri de tout reproche. C'est pourtant ce qui est arrivé. Le peu de sympathie que recueille la Caisse de dépôt dans le présent débat reflète ce

## [Traduction]

ment, scientific and technical management, and the boards of directors of large companies. (trans.)

The Commission goes on to say:

In Quebec and thus throughout Canada, large firms that create the greatest number of jobs and have the greatest effect on economic development, belong to English corporations. The slogan, "maîtres chez nous" clearly indicates the feeling of frustration about this state of affairs. The concept of equality, we believe, requires that there be a considerable number of opportunities for French-Canadians in the public and private sectors of the economy. (trans.)

Since the time of the Commission, much progress has been made. However, the fact remains that these observations still apply today. The Parliament of Canada must ensure that its interventions limiting property are neutral and will remain so. The least one can say is that in the current public debate on this Bill in Quebec, Bill S-31 does not appear to have an overabundance of these virtues. And that is unfortunate.

If one reads the 1965 debates that took place during the examination of the Caisse de dépôt's legislation, we see that in 1982, the Caisse's investment structures and policies are not so different from those of the Caisse that Jean Lesage proposed in 1965 during the debate in Quebec's National Assembly. I think his words are worth repeating:

"The Caisse de dépôt et de placement will operate as a key instrument of several specific economic policies, and will simplify the financing of growth which should, in the years to come, emerge in several sectors of our economy.

As the most important pool of capital in this province from now on, the Caisse is called upon to fulfill a diversified and necessary role. Supplied with contributions from the whole population, it must be administered in such a way as to respect, as I said at the outset, both security for deposits and accelerated development for Quebec." (trans.)

Mr. Lesage said those words on June 5, 1965. They were repeated throughout Quebec and Canada. They were recognized as being legitimate.

Before forcing a revision of these policies without real public debate, the Caisse de dépôt's investment should be studied and possible corrective measures examined to determine how we might benefit from channelling savings into the equity markets, while minimizing the resulting disadvantages. We have made a number of suggestions. It is very clear that the Caisse de dépôt, while attempting for some time to elude securities laws and regulations, has been arrogant. It is inconceivable that the largest Canadian investor in the stock market should be above reproach. The little sympathy that the Caisse de dépôt has received during the current debate is a reflection of this unacceptable and, let us hope, past behavior. This unacceptable behavior must be rectified by strengthening the securities legislation, and not by prohibiting acceptable invest-

*[Text]*

comportement récent inacceptable et espérons-le, révolu. Quoi qu'il en soit, la correction de ce comportement non acceptable doit être effectuée par un resserrement de la législation, sur les valeurs mobilières et non pas l'établissement de prohibition sur les investissements admissibles. Il ne faut pas se tromper de cible, ce sont les gestionnaires qui sont responsables de ce comportement et non les cotisants aux fonds. La réponse doit donc viser à corriger le comportement et non à réduire le rendement.

Le projet de loi S-31 est une façon d'appliquer un remède sans avoir, au préalable, posé un diagnostic complet. Son plus grand défaut est d'être prématuré, incomplet et de miner la crédibilité et la valeur d'un débat de fonds sur l'avenir économique de la fédération canadienne. Plusieurs des questions et des problèmes soulevés par le projet de loi sont réels. Dans ce sens, il aurait pu constituer une occasion de stimuler la remise en question de certains grands axes de l'évolution du développement économique au Canada, notamment la flambée du capitalisme d'État.

Derrière ce phénomène c'est l'état de santé du marché commun canadien qui est en cause et à ce chapitre, tant les initiatives fédérales que celles des provinces méritent d'être largement mises en cause. La discussion sur les accords fiscaux a souligné le problème sans vraiment s'y attaquer.

La pauvreté relative de certaines provinces, la richesse nouvelle de quelques autres, les klondikes qui suscitent l'espoir, les rêves nationalistes et l'absence d'orientation largement discutées et assumées laissent croître un monstre auquel on n'ose plus s'attaquer si ce n'est par réaction à des situations qu'on a laissé pourrir.

L'inefficacité ou l'improductivité de notre économie résulte aussi du gaspillage qu'engendre la surenchère des différents gouvernements. Il est illusoire de croire qu'en balisant la propriété de certaines entreprises, on évitera l'effritement du marché commun canadien.

Des politiques de développement économique tenant compte de la situation particulière de certains secteurs et de certaines régions, et du contexte de la concurrence internationale constituent la seule voie par laquelle il sera possible d'atteindre un niveau de réalisation adéquat du potentiel de l'économie canadienne.

Cela implique une reconnaissance, au niveau de chaque région, des complémentarités qu'il importe de développer. Dans une prise de conscience de la Force relative des partenaires, de ses points forts et de ses points faibles, il y a nécessairement un rôle nouveau qui se dégage pour tous. Quand, à tous les niveaux, on pratique un capitalisme d'État, il en résulte nécessairement une compétition qui se fait au détriment des ressources que nous avons. Les entreprises privées, quant à elles, pour survivre demandent des mesures protectionnistes, exploitent la concurrence des gouvernements ou s'expatrient.

On parle du Canada comme étant fondé sur la solidarité des citoyens; les défis qu'on leur propose sont à ce point erratiques, que le chacun pour soi se développe au point de rendre impopulaire tout geste d'équilibre et d'harmonisation. Tous se sentent victimes d'un système de gouvernement alors que son

*[Traduction]*

ment. We must not identify the wrong target. The managers are responsible for this behavior, not the contributors to the fund. The answer, then, lies correcting the behavior, not reducing the return.

Bill S-31 is prescribing the cure before the diagnosis has been completed. Its greatest weakness is that it is premature and incomplete, and is undermining the credibility and usefulness of a fundamental debate on the economic future of the Canadian federation. Several of the questions and problems raised by the Bill are real issues. In this sense, it could have represented a perfect opportunity to question some of the major elements of economic development in Canada, in particular the sudden surge of federal capitalism.

Behind this phenomenon, the state of health of the Canadian common market is at stake and both federal and provincial initiatives deserve to be questioned. The discussion on fiscal agreements underscored the problem, without really dealing with it.

The relative poverty of some provinces, the new wealth of several others, the Klondikes that inspire hope, nationalist dreams and the absence of any widely discussed and accepted direction have created a monster that no one dares to attack except as a reaction to situations that have been left to decay.

The inefficiency or unproductiveness of our economy is also the result of the waste produced by the extravagant promises of various governments. We are mistaken if we believe that by singling out the property of certain companies, we will avoid the erosion of the Canadian common market.

Economic development policies that take into consideration the particular situation of certain sectors and regions as well as international competition, are the only way in which it will be possible to realize the potential of the Canadian economy.

This involves the recognition, in each region, of complementary elements that should be developed. If we are aware of the relative strengths and weaknesses of partners, everyone will have a new role to play. When State capitalism is practised at all levels, the resulting competition is inevitably detrimental to our resources. In order to survive, private companies demand protectionist measures, exploit the competition between governments or leave the country.

Canada is said to be founded on the solidarity of its citizens. But the challenges they are asked to face are erratic and the "each-for-himself" philosophy has developed to the point where any act of balance or harmony is unpopular. Everyone feels he is the victim of system of government instead of devoting his time pursuing a better quality of life.



## [Text]

existence devrait être vouée à la poursuite d'une meilleure qualité de vie.

Le Canada, que l'on a toujours souhaité libre, généreux et productif, n'a jamais été aussi balkanisé. Les gouvernements se font tous élire au nom de l'injustice interrégionale et on n'a pas trouvé, dans l'amour du pays, le respect des différences ou dans les défis que nous pose l'avenir, l'imagination et le courage que commande l'épanouissement de la nation canadienne.

Nos ressources sont limitées tout comme notre compétence et notre savoir; ce que nous avons, d'ores et déjà, constituera toujours la seule base de ce que nous aurons demain. Si nous savons nouer des liens plutôt que de dresser des barrières, si nous avons suffisamment confiance en nous-mêmes pour avoir confiance dans l'autre, il y a bien des peurs qui cesseront de nous paralyser.

Il m'apparaît que c'est à ces dimensions beaucoup plus vastes que doit s'adresser l'attention du gouvernement canadien; il ne pourra le faire que s'il passe du rôle de gendarme à celui de médiateur éclairé.

Je me souviens, lorsque j'étais jeune, les grands problèmes du monde semblaient secondaires à la lutte que se livraient d'année en année, les Canadiens de Montréal et les Red Wings de Détroit pour la suprématie mondiale du hockey. Combien de fois ai-je souhaité durant les dernières minutes de jeu, alors que les Red Wings avaient l'avance, que l'arbitre se montre enfin un peu plus juste et impartial et foute Gordie Howe en punition. Mes parents m'ont alors enseigné que les règles du jeu sont immuables lorsque la partie est commencée et surtout durant les dernières minutes, et ce, quelles que soient nos sympathies, sinon, les Red Wings ne viendraient plus jouer à Montréal. Aujourd'hui, je conserve un très bon souvenir de Gordie Howe, les Red Wings ont sombré dans l'oubli et je me souviens toujours de cette leçon de mon père. Je crois qu'elle vaut aussi dans l'examen de la question qui nous préoccupe aujourd'hui.

**The Chairman:** Honourable senators, you have been given a number of tables which Mr. Lortie has provided in connection with his statement. Is it agreed, honourable senators, that the tables be included, as appendices, in the record of today's proceedings?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For tables, see appendix 31A).

**The Chairman:** We have a list of senators who wish to question Mr. Lortie or to make observations. We will commence with Senator Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Je vous remercie madame le président. Je voudrais tout d'abord en mon nom et probablement au nom de presque tous les membres du comité, remercier M. Lortie de son exposé que je qualifierais de magistral. Il a évoqué l'arrière-plan du débat continu relatif au socialisme indirect, dont parle M. Ouellet, ou au mieux de l'intervention de l'État dans l'entreprise privée qui embrasse peut-être mieux le problème.

Il nous a aussi précisé dans quel contexte a opéré la Caisse de dépôt depuis son institution en 1965. Il nous a fait des

## [Traduction]

Canada, which everyone has always considered to be free, generous and productive, has never been so balkanized. Governments all get elected in the name of interregional injustice and we have not found, in the love for our country, any respect for differences or, in the challenges that the future poses for us, the imagination and courage that a developing Canada demands.

Our resources are limited, as are our skills and knowledge. What we already have will form the only basis for what we will have tomorrow. If we know how to create ties instead of erecting barriers, and if we have enough confidence in ourselves to have confidence in others, a good many fears would stop paralysing us.

It seems to me that the Government of Canada must focus its attention on these much wider issues. But it will not be able to do so unless it abandons the role of policeman and takes on that of an enlightened mediator.

I remember, when I was young, the world's major problems seemed secondary to the struggle that took place year after year between the Montreal Canadiens and the Detroit Red Wings for the world hockey championship. There were countless times that I wished, during the last minutes of the game when the Red Wings were ahead, that the referee would finally become fair and impartial and give Gordie Howe a penalty. My parents told me then that, regardless of our feelings, the rules of the game cannot be changed once the match has begun, and especially during the last minutes. If that happened, the Red Wings would never play in Montreal again. Today, I still remember Gordie Howe, the Red Wings have sunk into oblivion and I'll always remember what my father taught me. I believe it is a point worth remembering when we examine the question before us today.

**Le président:** Honorables sénateurs, on vous a remis certains tableaux que M. Lortie nous a fournis et qui se rapportent à sa déposition. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que ces tableaux soient annexés au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui?

**Des voix:** d'accord.

(Pour les tableaux, voir l'annexe 31A).

**Le président:** Nous avons une liste de sénateurs qui désirent poser des questions à M. Lortie ou formuler des observations. Nous commencerons par le sénateur Flynn.

**Senator Flynn:** Thank you, Madam Chairman. First, I should like to offer Mr. Lortie my personal thanks and, I think, the thanks of all members of the committee for his masterly presentation. He has given us the background to the ongoing debate about the indirect socialism of which Mr. Ouellet has spoken, or more simply, government intervention in the private sector, which is perhaps a better description of the problem.

He has also given us details on the context in which the Caisse de dépôt has operated since its establishment in 1965.



[Text]

commentaires sur sa politique de placement, avec lesquels je suis généralement d'accord.

Je remarque que ces deux problèmes, soit dans quelle mesure devons-nous accepter l'intervention de l'État dans l'entreprise privée et ce que nous avons à dire de la politique de placement de la Caisse, n'ont pas nécessairement des relations directes avec le projet de loi S-31. Du moins, si c'est ce que le projet de loi S-31 voulait attaquer ou solutionner, je suis bien d'accord avec M. Lortie qu'il manque totalement son objectif. A cet égard, je voudrais essayer de cerner l'occasion pour montrer l'inapplicabilité, si l'on veut, du projet de loi S-31 à la situation que le ministre nous a décrite.

Je voudrais demander à M. Lortie s'il veut bien nous préciser ce qu'il a voulu dire, dans une entrevue qu'il a donnée à la télévision il y a quelque temps au sujet de la naissance du projet de loi S-31. Qu'est-ce qu'il avait compris, à ce moment là, de la situation qui devait finalement nous amener, comme un cheveu sur la soupe, ce projet de loi qui suscite tant de commentaires et de points d'interrogation?

**M. Lortie:** Ce que j'ai dit à la télévision, c'est que ce n'est pas un projet de loi qui arrive comme un cheveu sur la soupe.

**Le sénateur Flynn:** Pour nous, c'est oui.

**M. Lortie:** Effectivement il a semblé que des discussions ont eu lieu entre divers milieux d'affaires et les autorités gouvernementales ou des représentants du gouvernement, dès l'été dernier. Lorsque l'on m'a fait part du projet de loi, lorsqu'on a sollicité un appui unanime des présidents des bourses à cette époque, le 14 juin 1982, j'avais indiqué que cette approche ne m'apparaissait pas correspondre à ce qui était la réalité canadienne. Elle me semblait aussi constituer des entraves indues et non nécessaires au développement de notre économie. Par conséquent, je ne pouvais pas souscrire à cette idée. Suite à cette rencontre, j'avais causé avec M. Ouellet qui m'avait indiqué qu'effectivement il y avait eu des discussions à ce sujet. Il m'a dit qu'il ne fallait pas s'en faire, car de toute façon, le gouvernement n'avait pas l'intention de procéder dans la forme suggérée.

**Le sénateur Flynn:** Quelle mention vous a-t-il faite?

**M. Lortie:** De procéder dans d'autres formes.

**Le sénateur Flynn:** A quel moment?

**M. Lortie:** Au mois de juin. Je n'en sais pas plus, ni moins.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que, lors de votre entrevue avec M. Ouellet ou avec d'autres, alors que vous avez discuté de la possibilité d'un projet de loi de cette nature, il a été question de cas spécifiques, par exemple, des actions que détenait la Caisse de dépôt dans l'Alcan ou dans d'autres organisations? Est-ce que c'était vraiment le problème de la Caisse ou si c'était vraiment le problème des gouvernements provinciaux en général ou de leurs agences, encore une fois?

**M. Lortie:** Au fait, je pense qu'il était question de certaines grandes entreprises canadiennes comme CP.

**Le sénateur Flynn:** Au cours de l'intervention, est-ce qu'il fallait refouler ou contrôler tous les gouvernements provinciaux ou est-ce qu'on parlait en particulier de la Caisse de dépôt du Québec?

[Traduction]

He has commented on its investment policy, and personally I am generally in agreement with those comments.

I notice that these two problems—the degree to which we should accept government involvement in the private sector, and what we have to say about the investment policy of the Caisse—are not necessarily directly linked to Bill S-31. If that is what Bill S-31 sought to attack or solve, then I fully agree with Mr. Lortie that it is completely missing its objective. I should therefore like to take this opportunity to demonstrate what we might call the inapplicability of Bill S-31 to the situation that the Minister has described to us.

I should like to ask Mr. Lortie if he would expand on what he meant in a television interview he gave some time ago with respect to the birth of Bill S-31. What was his understanding of the situation at that time, a situation that, out of the blue, brought us this Bill which has stirred up such debate and raised so many questions in people's minds?

**Mr. Lortie:** What I said on television was that it is not a bill which is coming out of the blue.

**Senator Flynn:** It is for us.

**Mr. Lortie:** Well, it appears that discussions took place between various business interests and government representatives, as early as last summer. When I was informed of this Bill, and when on June 14, 1982 unanimous support was sought from the presidents of the stock exchanges, I indicated that such an approach did not appear to me to correspond to the real situation existing in Canada. It also appeared to me to represent undue and unnecessary obstacles to our economic development. I therefore found myself unable to support this idea. Following that meeting, I chatted with Mr. Ouellet, who told me that indeed there had been discussions on this subject. He told me not to worry because, in any event, the Government had no intention of proceeding in the manner that had been suggested.

**Senator Flynn:** What did he indicate?

**Mr. Lortie:** That they would proceed in other ways.

**Senator Flynn:** When?

**Mr. Lortie:** In June. That's all I know.

**Senator Flynn:** During your discussions with Mr. Ouellet and others, were any specific examples used? For example, was any mention made of the shares that the Caisse de dépôt holds in Alcan or in other organizations? Was it really the problem of the Caisse or was it in fact the problem of provincial governments and their agencies in general?

**Mr. Lortie:** I think that it was a question of certain large Canadian corporations such as CP.

**Senator Flynn:** During this discussion, was the issue one of rolling back or controlling all provincial governments, or were you talking particularly about the Caisse de dépôt du Québec.

*[Text]*

**M. Lortie:** Dans la discussion, la proposition concernait tous les gouvernements.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce qu'on a mentionné des cas spécifiques, autres que celui de la Caisse de dépôt et du Canadien Pacifique?

**M. Lortie:** Pas que je sache.

**Le sénateur Flynn:** Alors, quand vous dites «pas que je sache», c'était ce problème de l'acquisition éventuelle de plus de 9.9 p. 100 des actions de CP par la Caisse de dépôt?

**M. Lortie:** C'est-à-dire, je crois qu'il faut faire une distinction entre ce que certains groupes d'hommes d'affaires ou certains milieux désireraient avoir. Quelle a été la motivation du gouvernement pour agir?

A ce moment-là, ma réaction ou la réponse que j'ai obtenue du gouvernement était que ce dernier n'avait pas l'intention d'agir, du moins pas dans ces formes-là.

**Le sénateur Flynn:** C'était en regard quand même de cette acquisition éventuelle de plus d'actions par la Caisse de dépôt de la compagnie CP?

**M. Lortie:** Ce que je veux vous dire, c'est qu'effectivement la discussion portait sur l'acquisition par les provinces ou par la Caisse de dépôt d'une position majoritaire ou qui dépasserait 10 p. 100 dans certaines grandes sociétés canadiennes. Lorsque j'ai soulevé la question avec M. Ouellet, sa réponse a été qu'effectivement le gouvernement trouvait que la suggestion n'était pas acceptable, qu'on procéderait autrement. Ce que ceci voulait dire, je ne le sais pas. J'ai conclu que c'était mort.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez mentionné les provinces en général. Est-ce qu'il y avait d'autres problèmes actuels, réels, pratiques à ce moment-là, que celui des investissements de la Caisse de dépôt dans Canadien Pacifique? A votre connaissance, est-ce qu'on en a mentionné d'autres?

**M. Lortie:** Je ne suis pas certain, non plus, qu'on ait mentionné la Caisse de dépôt dans la discussion.

**Le sénateur Flynn:** Vous semblez avoir dit qu'on avait mentionné Canadien Pacifique. Est-ce que c'était en regard de l'entente de M. Desmarais avec la direction de CP?

**M. Lortie:** Non, la question, je la répète. Je crois que M. Bunting a été très clair lorsqu'il a soulevé la question. Il l'a soulevée dans la forme d'un appui ou d'une demande au gouvernement fédéral pour qu'il légifère pour faire en sorte que les entreprises ou les provinces ne puissent détenir un intérêt de plus de 10 p. 100 dans certaines grandes entreprises canadiennes.

**Le sénateur Flynn:** Dans les grandes entreprises canadiennes?

**M. Lortie:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** A votre connaissance, on a mentionné Canadien Pacifique et l'on n'a pas mentionné d'autres noms?

**M. Lortie:** C'est ça.

**Le sénateur Flynn:** Alors, avec la connaissance que vous avez de la situation précise du Canadien Pacifique, vous avez

*[Traduction]*

**M. Lortie:** The discussion related to proposals concerning all governments.

**Senator Flynn:** Were any specific cases other than the Caisse de dépôt and Canadian Pacific mentioned?

**Mr. Lortie:** Not as far as I know.

**Senator Flynn:** When you say "Not as far as I know", was the problem that of the eventual acquisition of over 9.9 percent of CP shares by the Caisse de dépôt?

**Mr. Lortie:** I believe a distinction has to be made between what certain groups of businessmen or certain circles would like to have. What motivated the government to act in this way?

At that time, my reaction to the answer I received from the government was that the government did not intend to act, at least not in this manner.

**Senator Flynn:** But the discussion nevertheless did resolve around the future acquisition of more CP shares by the Caisse de dépôt?

**Mr. Lortie:** What I can tell you is that the discussion did indeed deal with the acquisition by the provinces or by the Caisse de dépôt of a majority position or a position which exceeded 10 percent of the shares in certain major Canadian corporations. When I raised the question with Mr. Ouellet, his answer was that the government found the suggestion unacceptable and that it would proceed otherwise. What that meant, I do not know. My conclusion was that the issue was dead.

**Senator Flynn:** You have mentioned the provinces in general. Were there real, practical problems at that time other than the Caisse de dépôt's investments in Canadian Pacific? As far as you recall, was mention made of any other problem?

**Mr. Lortie:** I'm not even certain that mention was made of the Caisse de dépôt in the discussion.

**Senator Flynn:** But I believe you did say that mention was made of Canadian Pacific. Was this with respect to the agreement between Mr. Desmarais and CP management?

**Mr. Lortie:** No, I believe that Mr. Bunting was very clear when he raised the question. He raised it in the sense of support from or a request to the federal government to enact legislation to ensure that corporations or provinces should not be able to hold more than a 10 percent interest in certain major Canadian corporations.

**Senator Flynn:** In major Canadian corporations?

**Mr. Lortie:** Yes.

**Senator Flynn:** So as far as you recall, mention was made of Canadian Pacific but of no other names?

**Mr. Lortie:** That's correct.

**Senator Flynn:** But with your knowledge of the exact situation vis-à-vis Canadian Pacific, you must have been able to



[Text]

dû faire la relation entre le nombre d'actions détenues par la Caisse et l'option détenue par M. Paul Desmarais.

**M. Lortie:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez pas fait ce lien-là?

**M. Lortie:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'étiez pas au courant?

**M. Lortie:** Non, mais le problème, que ce soit cela ou autre chose, la façon dont on voulait procéder ne m'apparaît pas respecter ce dont nous avons besoin dans l'économie canadienne. La discussion a porté là-dessus. Les objections aussi ont porté là-dessus. Ce qui m'apparaît important, c'est qu'un ou tous les organismes gouvernementaux, qui agissent dans le marché des capitaux, respectent la législation en ce sens-là. Je vous ferai remarquer que nous sommes le seul organisme privé à s'être élevé contre la Caisse de dépôt au Québec là-dessus. Deuxièmement, les gouvernements interviennent auprès des entreprises de trois façons. Elles interviennent par le biais des agences de financement ou d'aide de prêts, par le biais des sociétés d'État et elles peuvent intervenir par le biais des grands fonds. Mais les trois organismes ou les trois types d'intervention jouent un rôle différent. Alors d'un coup sec, de tout geler, cela ne m'apparaît pas refléter l'action des gouvernements qui est légitime dans certains secteurs. Alors ce que l'on ne fait pas dans cette discussion, dans le projet de loi S-31, c'est distinguer entre les entreprises qui sont privées et les entreprises dont les actions sont sur le marché public. Je pense que c'est une distinction qu'on doit faire. Maintenant si on considère les trois types d'intervention, on s'aperçoit que les agences de prêts font beaucoup de prêts au niveau des entreprises. Le problème des entreprises c'est qu'elles en ont trop de prêts. On voit dans le moment une certaine réorientation vers du capital-actions. D'ailleurs, le rapport du Conseil économique dit: il faudrait que vous y alliez un peu plus fort là-dedans, car cela n'a pas de bons sens.

Un projet gouvernemental qui dirait que les gouvernements ne peuvent pas intervenir dans la propriété des entreprises me paraît particulièrement incongru, vis-à-vis cet instrument d'intervention. C'est vrai dans toutes les provinces, y compris le Nouveau-Brunswick et ailleurs, où il y a 23 agences gouvernementales qui font cela à travers le Canada.

Deuxièmement, il y a des sociétés d'État. Une des choses qu'on doit reconnaître, là, c'est qu'elles ont un mandat du gouvernement, et elles ont été constituées vis-à-vis le gouvernement. Vous allez trouver que ce n'est pas efficace et que ça n'a pas de bon sens. Il faut reconnaître que c'est légitime. La question est que lorsqu'ils interviennent, ils le font de deux façons: ou bien parce qu'ils ont fait des profits sur leurs opérations et par conséquent accroissent leur champ d'intervention, ou bien ils ont un mandat spécifique du Parlement pour faire les choses. Je ne comprends pas pourquoi ou comment un gouvernement peut empêcher l'autre d'utiliser l'instrument qu'il utilise, de toute façon. Le troisième problème est celui des grandes caisses du secteur public. Elles sont mises en concurrence parce que la législation touche à ces fonds-là; elles sont ni soumises à l'action gouvernementale parce qu'elles veulent observer leur indépendance vis-à-vis leur mission.

[Traduction]

make the link between the number of shares held by the Caisse and the option held by Mr. Paul Desmarais.

**Mr. Lortie:** No.

**Senator Flynn:** You didn't make that link?

**Mr. Lortie:** No.

**Senator Flynn:** You weren't aware of this?

**Mr. Lortie:** No, but whether the problem was that or something else, it did not appear to me that the manner in which they were going to proceed would coincide with what we need in the Canadian economy. The discussion dealt with that issue. The objections also dealt with that issue. What in my view is important is that each and every government body active in capital markets should respect the legislation in that way. I should like to draw to your attention that we are the only private body in Quebec to have opposed the Caisse de dépôt on this issue. Secondly, governments intervene in corporations in three ways. They intervene through financing agencies or loan assistance, through Crown corporations or through major funding. Each of these three bodies or three types of involvement plays a different role. To freeze everything suddenly does not appear to me to reflect legitimate government action in certain sectors. What Bill S-31 does not do is make any distinction between private corporations and corporations whose shares are on the open market. I believe that such a distinction should be made. If we consider the three types of government intervention, we see that loan agencies make many loans to corporations. The problem with corporations is that they have too many loans. At present, there is a certain reorientation towards capital stock. The report of the Economic Council says that you should go a little deeper into that question because it doesn't make sense.

A government bill which says that governments cannot intervene in corporate shareholding seems to me particularly incongruous in terms of this intervention instrument. This happens in every province, including New Brunswick and elsewhere, where there are 23 government agencies doing just that across Canada.

Secondly, there are Crown corporations. What must be recognized is that Crown corporations have a government mandate and that they have been established vis-à-vis the government. You'll find that it is not effective and that it doesn't make sense. You have to recognize that it is legitimate. The point is that when they intervene, they do so in two ways: either because they have made a profit on their operations and are therefore broadening the scope of their operations, or because they have a specific mandate from Parliament to do so. I do not understand why or how one government can prevent another from using the instrument that it itself is using. The third problem is that of the major fiduciaries in the public sector. They are in competition because the legislation affects them. They are not subject to government action because they want to maintain their independence. On that subject, most of the reports of the Economic Council or other



*[Text]*

Vis-à-vis de ça, on convient généralement que la plupart des rapports, que ce soit du Conseil économique ou d'autres, disent qu'on devrait les pousser dans l'équité, ce que la Caisse de dépôt a fait par rapport à ce que les autres ont fait, sous le régime des pensions, mais au moins, on devrait mettre certaines balises qui font en sorte qu'elles n'interviennent pas plus qu'il faut dans cela. Si la Caisse dit 30 p. 100, mais au niveau de la discussion à la Bourse, il est dit que ce devrait être au niveau de 10 p. 100 dans des entreprises publiques, et d'étendre cela à travers le cycle sans distinction à ce qui est grand et ce qui n'est pas grand; ceci m'apparaît particulièrement, dans le fond, que peut-être que les objectifs qu'on poursuit, les moyens qu'on prend sont dommageables et pernicieux.

Si on regarde ça quand la proposition est venue, on dit que ça n'a pas de bon sens, comme je viens de le dire, et la discussion finit là.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, mais de fait, c'est parce que j'essaie de voir comment est né ce bill-là. Vous avez quand même émis quelques propos, là . . .

**M. Lortie:** Il était né.

**Le sénateur Flynn:** Non, là, il n'était pas né, au mois de juin, certainement; mais vous avez parlé du problème de l'intervention dans l'entreprise privée et vous dites qu'on devrait faire ça. Alors, vous remarquerez, d'abord, que ce projet de loi ne s'applique qu'à un niveau du gouvernement qui est le niveau provincial; le gouvernement fédéral ne l'applique pas à lui-même, de sorte que ça ne réponde pas de façon générale à vos préoccupations, mais à des préoccupations spécifiques, peut-être, du gouvernement provincial.

Deuxièmement, ça s'applique dans les domaines où il y a du transport, c'est-à-dire un domaine qui, dit-on, est de compétence fédérale; il est de compétence fédérale, à mon avis, quand il s'agit de légiférer; comme l'achat des actions, c'est autre chose. Mais en regard de votre problème général que vous aviez très bien décrit, et même les problèmes particuliers de la Caisse, qui doit, à mon avis, comme vous l'avez dit, se régler par un loi de l'Assemblée nationale,—ce projet de loi ne répond pas à l'ensemble de vos préoccupations. Est-ce que c'est à ces mêmes préoccupations générales, à l'exclusion du domaine du transport et à l'exclusion de la compétence fédérale, que vous avez discuté au mois de juin? Est-ce qu'il n'était pas question spécifiquement du domaine fédéral, ou question de l'intervention de l'État, et que ce serait de là qu'est né ce projet là?

**M. Lortie:** Je ne sais pas, je n'étais pas là.

**Le sénateur Flynn:** En tous les cas, c'est ce que vous avez vu comme résultat?

**M. Lortie:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Il y a peut-être un mot pour dire qu'on a un rejeton comme celui-là, ou par lequel on pourrait le décrire, je ne l'emploierai pas ici. Je vais le laisser à d'autres. Merci.

**The Chairman:** Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** Did I understand you to say that you think it would be acceptable to limit the voting rights of

*[Traduction]*

bodies state that the caisses should be pushed toward equity holdings, something the Caisse de dépôt has done more than any others by means of its pension fund. At very least, certain cheques and balances should be put in place so that they do not intervene more than they should in this area. If the Caisse says 30 per cent, but in discussions at the Stock Exchange it is said that this should be 10 per cent in public corporations, and that this should be extended throughout the cycle without distinction to large or small organizations, then this appears to me, in the end—perhaps the objectives we are seeking to attain and the means we use to attain them are damaging and harmful.

If we look at all this, when the proposal was made, we said that it didn't make sense as I have just indicated, and the discussion ended there.

**Senator Flynn:** Very well, but what I am trying to see is how this Bill came about. You made a number of observations and then . . .

**Mr. Lortie:** The Bill was born.

**Senator Flynn:** No, it was not born in June; of that we are certain. But you have spoken about the problem of government intervention in the private sector and you say that it should in fact take place. You will note that this Bill only applies to the provincial level of government; the federal government does not apply it to itself. In general then, this does not respond to your concerns, but rather to the specific concerns perhaps of the provincial government.

Secondly, it applies to the transportation field, an area which is said to be under federal jurisdiction. It is under federal jurisdiction in my opinion, but when the issue is one of legislating; the purchase of shares is quite a different matter. But, with respect to the general problem which you have so well described, and even the particular problems of the Caisse which, in my opinion, should as you have said be regulated by an act of the National Assembly, this Bill does not respond to all your concerns. Did you, in June, discuss these same general concerns, excluding the transportation issue and federal jurisdiction issue? Did you not specifically discuss federal jurisdiction or government intervention, and was it not for this reason that this Bill came about?

**Mr. Lortie:** I don't know. I was not there.

**Senator Flynn:** In any event, this is the result you saw.

**Mr. Lortie:** Yes.

**Senator Flynn:** Perhaps there's a word to describe an offspring born in that manner, but I won't use it here. I'll leave it to others to find the proper word. Thank you.

**Le président:** Sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Si je comprends bien, vous vous êtes dit d'avis qu'il serait acceptable de limiter les droits de vote de

[Text]

something like the Caisse de dépôt to 10 per cent, but to allow them to have more than 10 per cent of the shares?

**Mr. Lortie:** Basically, I believe that it should apply to all types of pension funds; not only those of the Caisse or whatever. Second, a legitimate case can be made that, given the resources they have, they should, or could, at certain points in time go over 10 per cent in certain corporations. In the third place, it is not correct, and it is even dangerous, to strip away all the voting rights associated with ownership or risk capital incorporations. This is not because of the number of people you can put on the boards but because those voting rights are essential for such things as reorganizations, mergers and changes of the rights attached to different categories of shares and so on.

You have to bear in mind that the insurance companies and private pension plans and so on have their say in what will happen when things go wrong. That is their right, because it is their money. They cannot, simply by a fiat, be stripped of their rights, and it would not be in keeping with their fiduciary responsibilities for them to invest in such circumstances. Obviously, then, they must have a say which is commensurate with the type of investments they put in.

**Senator Hicks:** But am I right in understanding that you would go along with the 10 per cent limit on voting, provided their equity participation could exceed this?

**Mr. Lortie:** That is right, and only in public corporations.

**Senator Flynn:** But not necessarily in this bill.

**Mr. Lortie:** I think it should go across the board, and that is certainly one of the subjects that will arise during the discussions on the Green Paper on Pension Reform.

**Senator Godfrey:** I was once quite involved in the mutual fund business. At one time the mutual fund companies took the attitude that they would not interfere or become actively involved. If they did not like an investment, they would sell it. I recall that the group I was president of decided that that attitude was not right, and in connection with the protection of minority shareholders' rights we even started an action against Westcoast Transmission. In that respect I couldn't agree with you more.

However, I cannot really see the justification of this bill with respect to, for example, interprovincial bus lines. Since the Winnert case, which was 1951—and I was surprised to realize it was that long ago—the federal government has had jurisdiction over trucking and yet they have never exercised it. Incidentally, our research people are doing a paper on that for me and that might provide some further information. Frankly, I don't see why we should be concerned about a company like Alcan simply because it happens to have a steamship line between South America and the Saguenay, but I am a little

[Traduction]

la Caisse de dépôt, par exemple, à 10 p. 100, mais de l'autoriser à détenir plus de 10 p. 100 des actions?

**M. Lortie:** En substance, je suis d'avis que cette mesure devrait s'appliquer à tous les genres de fonds de pension, pas seulement à ceux de la Caisse ou d'autres sociétés. Deuxièmement, on peut soutenir que, vu les ressources dont elles disposent, certaines sociétés devraient, ou pourraient, à certains moments, dépasser les 10 p. 100. Troisièmement, il n'est pas bon, et il est même dangereux, d'enlever tous les droits de vote associés à la propriété ou à l'investissement de capitaux spéculatifs. Ce n'est pas en raison du nombre de personnes que vous pouvez admettre aux conseils d'administration, mais parce que ces droits de vote sont indispensables pour les réorganisations, les fusions, ou encore, les modifications des droits associés à différentes catégories de titres, et ainsi de suite.

Vous devez vous rappeler que les sociétés d'assurance et les sociétés privées offrant des régimes de pension ont leur mot à dire lorsque les choses vont mal. Elles en ont le droit, parce qu'il s'agit de leur argent. Elles ne peuvent pas, simplement par décret, être dépouillées de leurs droits, et, dans ces conditions, il ne serait pas conforme à leurs responsabilités fiduciaires qu'elles investissent. Il est donc évident qu'elles doivent avoir leur mot à dire dans une mesure proportionnée au genre d'investissements qu'elles font.

**Le sénateur Hicks:** Mais ai-je raison de comprendre que vous accepteriez la limite de 10 p. 100 fixée sur le droit de vote, à condition que leur pourcentage de participation puisse la dépasser?

**M. Lortie:** C'est exact, et seulement dans les sociétés publiques.

**Le sénateur Flynn:** Mais pas nécessairement dans le présent projet de loi.

**M. Lortie:** Je pense que ce devrait être systématique, et ce sera certainement un des sujets qui sera soulevé au cours des discussions portant sur le livre vert et sur la réforme des pensions.

**Le sénateur Godfrey:** A une époque, je me suis beaucoup occupé des affaires de fonds mutuels. A un moment donné, les sociétés de fonds mutuels ont décidé de ne pas s'ingérer ou de ne pas s'engager activement. Si elles n'aimaient pas un placement, elles le vendaient. Je me souviens que le groupe dont j'étais le président a décidé que cette attitude n'était pas correcte et, en ce qui concerne la protection des droits des actionnaires minoritaires, nous avons même entamé des poursuites contre la Westcoast Transmission. A cet égard, je suis on ne peut plus d'accord avec vous.

Toutefois, je ne vois vraiment pas le bien-fondé de ce projet de loi en ce qui a trait, par exemple, aux lignes d'autocars interprovinciales. Depuis l'affaire Winnert, qui remonte à 1951—et j'ai été étonné de me rendre compte qu'il y a si longtemps—le gouvernement fédéral a compétence sur le camionnage et pourtant, il ne l'a jamais exercée. Soit dit en passant, nos chercheurs rédigent actuellement à mon intention un document qui pourrait mieux nous renseigner à ce sujet. Honnêtement, je ne vois pas pourquoi nous préoccuper d'une société comme Alcan simplement parce qu'il se trouve



*[Text]*

disturbed at the idea of any one individual controlling a company like the Canadian Pacific.

**Mr. Lortie:** Sir, people do control corporations.

**Senator Godfrey:** Right.

**Mr. Lortie:** When it is not a shareholder, it is the management. It is fallacious to suggest that no one controls a corporation.

**Senator Godfrey:** Well, I am just as concerned about the management controlling the corporation. I cannot see why the management should have entered into the 15 per cent agreement with Mr. Desmarais. What business was it of theirs? But whether the control is by Mr. Desmarais, the Caisse de dépôt or anyone else, it worries me that any one individual should have that control.

With respect to a company that controls an interprovincial railway—and you can put it that way instead of naming the CPR, but as far as I know it is the only such company—if in respect of such a company there was a 15 per cent limit for any one individual, or for the Caisse de dépôt, that might be a reasonable compromise. Maybe you would not have to limit the voting rights to 15 per cent, but I think it should apply to Mr. Desmarais, too, so that he could not go over 15 per cent. What do you think of that idea?

**Mr. Lortie:** You have to realize, sir, that of the 400 largest corporations in Canada only 22 do not have at least one shareholder with 20 per cent or more of the shares. There are CP, Bell, Alcan, Massey—although it is bankrupt now—Hiram Walker, Canada Packers, Inco, Moore Corp., Stelco, Genstar, Dofasco, Union Gas, Domtex, Southam and Gaz Inter-Cité, but Gaz Inter-Cité, with respect to the 15 per cent, is 122 on the list.

If you intend to put those types of restrictions on private investors, surely you have to ask yourself why you would put them on now, when the norm in Canada is the reverse.

**Senator Godfrey:** Well, you can leave all the others aside and zero in on CPR, because that is what this bill is talking about.

**Mr. Lortie:** Why is CPR so special?

**Senator Godfrey:** Because it is so big and it is into everything right across the country. CPR is so big and diversified it is almost unique.

I agree with you because I am just as concerned about management, but if you had the various people just having 15 per cent, there would be a check on management. In the case of Caisse de dépôt and Mr. Desmarais, each having 15 per cent, management would not have quite the same freedom that it had, let us say, when Mr. Sinclair was running things.

*[Traduction]*

qu'elle exploite une ligne de paquebots entre l'Amérique du Sud et le Saguenay, mais je suis un peu inquiet à l'idée qu'une seule personne contrôle une société telle que le Canadien Pacifique.

**M. Lortie:** Monsieur, des personnes contrôlent effectivement des sociétés.

**Le sénateur Godfrey:** Exact.

**M. Lortie:** Lorsque ce n'est pas un actionnaire, c'est la direction. Il est faut de sous-entendre que personne ne contrôle une société.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, je suis tout aussi inquiet de penser que la direction contrôle la société. Je ne vois pas pourquoi la direction a conclu l'entente des 15 p. 100 avec M. Desmarais. De quoi se mêlait-elle? Mais que le contrôle soit exercé par M. Desmarais, la Caisse de dépôt ou quiconque, je suis inquiet de penser qu'une seule personne exerce ce contrôle.

En ce qui concerne une société qui contrôle une ligne de chemin de fer interprovinciale—et vous pouvez vous exprimer ainsi au lieu de nommer la société Canadien Pacifique, mais autant que je sache, c'est la seule société de ce genre—si, en ce qui a trait à cette société, une limite de 15 p. 100 était imposée à une seule personne, ou à la Caisse de dépôt, ce serait peut-être raisonnable. Peut-être ne seriez-vous pas obligés de limiter les droits de vote à 15 p. 100, mais je pense que cette mesure devrait également s'appliquer à M. Desmarais, de sorte qu'il ne puisse pas dépasser 15 p. 100. Que pensez-vous de cette idée?

**M. Lortie:** Vous devez vous rendre compte, monsieur, que des 400 plus grandes sociétés du Canada, seules 22 n'ont pas au moins un actionnaire détenant 20 p. 100 ou plus des actions. Ce sont le Canadien Pacifique, Bell, Alcan, Massey—quoi qu'elle soit actuellement en faillite, Hiram Walker, Canada Packers, Inco, Moore Corp., Stelco, Genstar, Dofasco, Union Gas, Domtex, Southam and Gaz Inter-Cité, mais pour ce qui est des 15 p. 100, la Gaz Inter-Cité est au 122<sup>e</sup> rang sur la liste.

Si vous avez l'intention d'imposer ce genre de restrictions aux investisseurs du secteur privé, vous devez assurément vous demander pourquoi vous les imposeriez maintenant, au moment où la norme est l'inverse au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, vous pouvez laisser toutes les autres de côté et vous concentrer sur le Canadien Pacifique, parce que c'est ce dont traite le présent projet de loi.

**M. Lortie:** En quoi le Canadien Pacifique est-il si spécial?

**Le sénateur Godfrey:** Parce qu'il est tellement immense et qu'il est partout dans le pays. Le Canadien Pacifique est tellement immense et diversifié qu'il est presque unique.

Je suis d'accord avec vous, car je suis tout aussi inquiet au sujet de la direction, mais si les différentes personnes ne détenaient que 15 p. 100, la direction serait moins libre de ses mouvements. Dans le cas de la Caisse de dépôt et de M. Desmarais, qui détiennent chacun 15 p. 100, la direction n'aurait pas la même liberté qu'elle avait, disons, lorsque M. Sinclair s'occupait de l'entreprise.



## [Text]

**Mr. Lortie:** In any event, our position is that you ought to make a distinction between funds which receive their cash flow through a legislative fiat, and other types of investors.

That is the problem that arises with those types of funds.

**Senator Frith:** That distinction has been made in the bill.

**Mr. Lortie:** That has not been made in the bill.

**Senator Frith:** It just deals with governments.

**Mr. Lortie:** The government intervenes through many ways. It intervenes through crown corporations, which are different.

**Senator Frith:** You gave us the three.

**Mr. Lortie:** Yes, and one cannot apply that across the board without taking due notice of that.

**Senator Godfrey:** So you put the Caisse de dépôt et private pension funds in the same category?

**Mr. Lortie:** Yes.

**The Chairman:** Honourable senators, if you are going to intervene, please speak up so that the interpreters can hear you.

Senator Lapointe?

**Le sénateur Lapointe:** M. Lortie, vous avez dit, à un certain moment, que la Caisse fait preuve d'arrogance et d'inconscience. Vous n'avez pas prononcé le mot «inconscience», mais il était dans votre texte. Alors, de quelle façon la Caisse peut-elle avoir fait preuve d'inconscience à certains moments?

**M. Lortie:** De deux façons: D'une part, en refusant de divulguer ses intérêts et ses opérations d'initiés, et deuxièmement, en faisant ce qui était effectivement des offres de prise de contrôle, sans respecter les législations concernant les actionnaires minoritaires.

**Le sénateur Lapointe:** Lorsque vous préconisez un resserrement de la loi des valeurs mobilières,—je crois que cela dépend des gouvernements provinciaux?

**M. Lortie:** C'est ça.

**Le sénateur Lapointe:** Alors, comment le gouvernement pourrait-il hâter cette loi-là, qui la restreindrait dans ses opérations même, lorsqu'il serait dépendant de la même loi, et que vous dites que cela aiderait à la contrôler?

**M. Lortie:** C'est-à-dire que le projet de loi 176, qui est devant la Chambre des communes, ou plutôt, devant le Parlement, la Chambre de l'Ontario, prévoit effectivement que les mandataires et les organismes du gouvernement seront soumis à la Loi des valeurs mobilières.

Il y a le projet 85 qui est devant l'Assemblée nationale, qui doit être discuté en commission parlementaire la semaine prochaine, qui prévoit effectivement que les mandataires du gouvernement, les sociétés d'Etat doivent divulguer leurs opérations.

Notre position, c'est que ça ne va pas assez loin et que ça devrait s'appliquer également aux offres de prises de contrôle. Mais il reste que dans deux provinces, en tous les cas, il y a

## [Traduction]

**M. Lortie:** De toute façon, nous sommes d'avis qu'il faut faire la distinction entre les investisseurs qui touchent leurs dividendes en vertu d'un décret législatif et les autres types d'investisseurs.

C'est le problème qui se pose avec ces types d'investisseurs.

**Le sénateur Frith:** Le projet de loi fait cette distinction.

**M. Lortie:** Elle n'est pas faite dans le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Il ne traite que des gouvernements.

**M. Lortie:** Le gouvernement intervient de nombreuses façons. Il intervient par l'intermédiaire de sociétés de la Couronne, qui sont différentes.

**Le sénateur Frith:** Vous avez mentionné les trois.

**M. Lortie:** Oui, et on ne peut appliquer cette mesure systématiquement sans en tenir compte.

**Le sénateur Godfrey:** Alors, vous classez la Caisse de dépôt et les sociétés privées offrant des régimes de pension dans la même catégorie?

**M. Lortie:** Oui.

**Le président:** Honorables sénateurs, si vous désirez intervenir, veuillez parler de sorte que les interprètes vous entendent.

Sénateur Lapointe?

**Senator Lapointe:** Mr. Lortie, you said at one point that the Caisse demonstrates arrogance and a lack of respect. You did not use the term "lack of respect", but it was in your text. How may the Caisse have demonstrated a lack of respect at any given time?

**Mr. Lortie:** In two ways. First, by refusing to divulge its interests and its expert operations and, secondly, by making takeover bids without respecting the legislation relating to minority shareholders.

**Senator Lapointe:** When you call for a tightening up of the securities legislation, I believe this is a provincial government matter.

**Mr. Lortie:** That's correct.

**Senator Lapointe:** So how could the government accelerate such legislation which would restrict it in its own operations? It would also be subject to the same law and you say that this would help control it?

**Mr. Lortie:** Bill 176, which is before the House of Commons, or I should say the Ontario Parliament, requires that government agents and bodies be subject to the securities legislation.

Then there is Bill 85, now before the National Assembly, which will be discussed in parliamentary committee next week and which requires that government agents and Crown corporations should divulge their operations.

Our position is that this does not go far enough and that it should also apply to takeover bids. However, in both provinces there is nevertheless legislation before their respective parlia-

*[Text]*

une législation devant leur Parlement, qui va dans cette direction, et le gouvernement fédéral devrait faire la même chose au niveau de la Loi sur les corporations canadiennes, où il y a, d'une part, des exigences concernant les offres de prises de contrôle. Mais, que je sache, ces offres de prise de contrôle du gouvernement fédéral laissent suffisamment d'espace pour permettre de laisser des fonds et de faire des transactions avec les gros actionnaires.

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce que la loi 85, de l'Assemblée législative du Québec, que vous avez mentionnée, réglerait le problème qui existe à l'heure actuelle entre la Caisse et la province d'Ontario, où la province d'Ontario a banni la Caisse d'opérer à l'intérieur de l'Ontario et, à ce moment là, évidemment, la Caisse perd beaucoup de revenu, parce qu'elle ne peut pas investir par le truchement de la Bourse de l'Ontario.

**M. Lortie:** La réponse à votre première question, c'est non. La réponse à votre affirmation, c'est que je ne pense pas qu'elle soit correcte, à l'effet que la Caisse perde des fonds parce qu'elle ne transige pas sur le marché de l'Ontario.

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce qu'elle n'est pas empêchée de faire des placements qui pourraient être profitables, parce qu'elle prétend que le bill S-31 va limiter ses revenus, même que M. Campeau a affirmé que la Caisse était pour perdre cinq millions en cinq ans. Alors, si la Caisse pouvait opérer comme n'importe quelle opération mobilière ou organisation mobilière, sur la Bourse de Toronto, on ne pourrait, évidemment, aller chercher du revenu qu'elle nous dit qu'elle va perdre à cause du bill S-31?

**M. Lortie:** Ce que vous devez réaliser, c'est que les marchés financiers au Canada sont très bien intégrés, que la plupart des titres dans lesquels la Caisse intervient sont souvent inscrit à la cote de 3 ou 4 bourses, que les autres titres sont surtout des assises québécoises qui sont inscrites à Montréal aussi bien qu'ailleurs, et que l'arbitrage entre ces marchés est en sorte que les prix sur le marché sont les mêmes, quel que soit le marché où vous êtes, et par conséquent, à moins de prétendre que le fait que la Caisse ne puisse pas faire un placement privé, en Ontario, ou dans une compagnie relativement petite en Ontario, qu'elle est privée d'investissements, l'ensemble de ses opérations n'est pas affecté par le fait qu'elle ne peut pas le faire.

Deuxièmement, il demeure que l'interdiction de transiger en Ontario repose fondamentalement sur un comportement des gestionnaires de la Caisse, sur un choix qu'ils ont fait. Par conséquent, ou ils vont changer leur choix si cela coûte de l'argent, ou ils vont devoir le justifier. Ce que nous croyons, ce sur quoi nous avons pris position, et ce que nous entendons défendre à l'Assemblée nationale, c'est qu'il n'est pas dans l'intérêt, ni de la Caisse de dépôt, ni des sociétés dans lesquelles elle prenait participation, qu'elle soit connue ou ait un comportement sur le marché financier qui ne soit conforme à la législation publique gouvernant les participants dans ces marchés financiers.

**Le sénateur Lapointe:** Alors je reprends ma question. Vous avez dit qu'une concentration trop grande de tous les avoirs des fonds de pension sous un seul parapluie, pourrait être

*[Traduction]*

ments, and the federal government should do the same thing for the Canada Corporations Act which contains provisions relating to takeover bids. However, as far as I know, these federal government takeover bids provide sufficient freedom of action to enable funds to be left and to conduct transactions with major shareholders.

**Senator Leblanc:** Does Bill 85, of the Quebec National Assembly, resolve the problem that currently exists between the Caisse and the Province of Ontario, whereby the province has prevented the Caisse from operating within Ontario? Clearly, the Caisse is losing a great deal of income because it cannot use the Toronto Stock Exchange for investment purposes.

**Mr. Lortie:** In reply to your first question, the answer is no. In response to your statement, I believe it is correct to say that the Caisse is losing money because it cannot deal in the Ontario market.

**Senator Leblanc:** Is it not prevented from making investments that might be profitable? The Caisse states that Bill S-31 will limit its income and Mr. Campeau has stated that the Caisse could lose \$5 million in five years. If the Caisse could operate like any securities operation or organization on the Toronto Stock Exchange it could not of course receive the income that it says it is going to lose because of Bill S-31.

**Mr. Lortie:** What you have to realize is that the financial markets in Canada are very highly integrated and that most of the securities in which the Caisse invests are often quoted on 3 or 4 stock exchanges, that other shares are mainly those of Quebec organizations listed on the Montreal Exchange as well as elsewhere, and that these markets are controlled in such a manner that the prices on each market are the same. Consequently, unless one claims that the Caisse cannot make a private investment in Ontario or in a relatively small company in Ontario and that it is prevented from investments, most of its operations are not affected by the fact that it can't do so in Ontario.

Secondly, the fact that the Caisse is prevented from dealing in Ontario is basically the result of action taken by its own managers, of a decision they have taken. Consequently either they can change this decision if it costs them money, or they will have to justify it. What we believe, and what we have stated publicly, and what we intend to defend in the National Assembly, is that it is not in the interest of the Caisse de dépôt or of corporations in which it has interests, that it should be known or have any presence in the financial market which is not in compliance with government legislation governing the participants of such financial markets.

**Senator Lapointe:** Let me repeat my question. You said that too great a concentration of all the assets of a pension fund in



[Text]

dangereuse, nuisible, pas aussi profitable. Est-ce que vous êtes toujours d'accord avec ce que vous avez dit tantôt?

**M. Lortie:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que vous croyez que...

**M. Lortie:** La raison pour cela, sénateur Lapointe, est celle-ci. Lorsque les gens investissent, ils le font par le biais d'un comité, par une évaluation; les questionnaires du Fonds évaluent les placements. Il n'est pas dit que tous les gestionnaires vont percevoir un investissement de la même façon. Dans une économie de marché, que l'on veut efficace, plus il y a de centres de décision différents qui peuvent prendre cette décision-là, c'est-à-dire des «nons» et des «ouis» de temps à autre, mieux sont vos chances de faire en sorte que l'on ne manquera pas un projet qui serait bon sous le prétexte que Pierre, Jean, Jacques ne l'aimaient pas.

C'est la règle dans tous les pays. C'est très clair lorsque l'on regarde cette performance; c'est dangereux de tout concentrer au même endroit à cause de cette unité de décision qui fait en sorte que l'on finit par manquer toute une série de bons investissements et qui à l'occasion l'on en prend des mauvais. Si l'on sépare ces pouvoirs de décision, les chances sont que, en moyenne, on va avoir un meilleur pointage, au bout.

**Le sénateur Lapointe:** Alors, vous croyez que la méthode ontarienne est peut-être préférable.

**M. Lortie:** Dans un certains sens, oui, en ce qui concerne la gestion de leurs fonds, le Régime de pensions des employés et d'autres. En ce qui regarde le Régime de pensions du Canada, je pense que le gouvernement du Québec a pris la bonne décision de le mettre dans une Caisse de dépôt plutôt que dans le Régime de pensions.

**Le sénateur Lapointe:** M. Parizeau nous a dit que cela ne l'intéressait pas de placer plus d'argent que 10 p. 100 s'il n'avait pas simultanément le contrôle qu'il visait, le contrôle d'une société où il plaçait plus que 10 p. 100.

**Le sénateur Asselin:** Il n'a pas dit cela.

**M. Lortie:** Ce que M. Parizeau a dit, c'est qu'il ne pouvait pas, qu'il trouvait dangereux de placer de l'argent, s'il n'avait pas le droit de vote, ce que le projet de loi S-31 prévoit. Je vous ferais remarquer que la Loi des banques, lorsque vous investissez à l'intérieur de la limite de 10 p. 100, ne vous prive pas de vos droits de vote.

Je pense qu'il y a des problèmes sérieux si on émascule complètement tous les droits associés à des placements. La question est de savoir que si l'on dépasse 10 p. 100 dans des sociétés publiques, qu'est-ce qui se passe? Il y a le problème d'assurer la protection des fonds investis par le gestionnaire.

Deuxièmement, il y a la question du contrôle des grandes sociétés par des fonds publics qui se rapportent, à personne.

Si l'on regarde, au 31 mai 1982, le rapport d'initiés fait par la Caisse, il y avait neuf sociétés publiques dans lesquelles elle détenait plus que 10 p. 100. Il y avait la corporation La Vérendrye 14 p. 100, Dominion Textile à 13 p. 100, Domco à

[Traduction]

one area could be dangerous, harmful and not as profitable. Do you still agree with what you stated a short while ago?

**Mr. Lortie:** Yes.

**Senator Lapointe:** Do you believe...

**Mr. Lortie:** The reason, Senator Lapointe, is as follows. When people invest, they do so on a committee basis, and through a system of evaluations; the managers of the fund evaluate the investments. That is not to say that all the managers will see an investment in the same way. In a market economy which we would like to be effective, there are different decision-making centres capable of making that decision; in other words, there are those on the "yes" side, and those on the "no" side at any given time, and you thus have a better chance of ensuring that you will not miss out on a proposal which some would see as good and some would not like.

This is the situation in every country. Whenever you look at performance you see how dangerous it is to concentrate everything in the same place because of this decision-making unit which results in missing out on a series of good investments and in sometimes making bad decisions. If those decision-making powers are separated, on average there's a better chance that the results will improve.

**Senator Lapointe:** So you therefore believe that the Ontario method is perhaps preferable.

**Mr. Lortie:** In one sense yes. Particularly with respect to the management of their employee pension funds and other instruments. With respect to the Canada Pension Plan, I believe the Government of Quebec made the right decision in establishing a Caisse de dépôt rather than going into the pension plan.

**Senator Lapointe:** When Mr. Parizeau came before this committee, he said that he was not at all interested in investing more than 10 per cent if he did not, at the same time, assume control of the corporation in which he was placing over 10 per cent of his investment.

**Senator Asselin:** He didn't say that.

**Mr. Lortie:** What Mr. Parizeau said was that he could not, or that he found it dangerous to, invest money if he did not have voting rights, something mentioned in Bill S-31. I should like to point out that even the Bank Act does not deprive you of your voting rights when you invest under 10 percent.

I believe that there would be serious problems if we completely weakened every right associated with these investments. The central issue is to know what happens if one holds more than a 10 per cent interest in public corporations. In that situation, the problem is one of ensuring the protection of funds invested by the manager.

Secondly, there is the question of the control of major corporations by public funds which are not answerable to anyone in particular.

If you look at the May 31, 1982 report published by the Caisse, you will see that it held more than a 10 per cent interest in 9 public corporations. These were La Vérendrye (14 per cent), Dominion Textile (13 per cent), Domco (10 per



[Text]

10 p. 100, Domtar à 23 p. 100, Gaz Métro Politain à 43.9 p. 100 des droits de vote; Prenor à 27 p. 100, Logistec 13 p. 100, qui effectivement—si cela vous intéresse—est une compagnie de transport. Il y a Provigo 30 p. 100, Québec Téléphone 15.1 p. 100. Les autres étaient sous la norme de 10 p. 100.

**Le sénateur Lapointe:** J'ai une dernière question. Croyez-vous que le gouvernement fédéral craint davantage les contrôles qui seraient assumés par le gouvernement du Québec à cause de ses visées indépendantistes et que si le Québec devenait un jour indépendant, cela créerait des problèmes s'il avait un certain contrôle d'institutions sous juridiction fédérale.

**M. Lortie:** Écoutez, si le Québec devient indépendant, cela ne sera certainement pas pire que les investissements étrangers au Canada.

Je pense que l'on doit bâtir le pays en ayant au moins la confiance qu'il va demeurer. Je pense que l'on se nuit, qu'on soulève, qu'on se cause toutes sortes de problèmes à toujours raisonner, à essayer de balkaniser notre pays. C'est dans une direction inverse que l'on devrait fonctionner.

**Le sénateur Lapointe:** Oui, parce que vous nous avez dit que c'était mieux de créer des liens que d'ériger des barrières.

**M. Lortie:** Oui, je le crois fermement.

**Le sénateur Lapointe:** C'est une conviction.

**M. Lortie:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Le bill S-31 érige des barrières.

**Le sénateur Lapointe:** Merci.

**The Chairman:** Senator Smith?

**Senator Smith:** Thank you, Madam Chairman. I should like to ask Mr. Lortie, bearing in mind his professional and business experience and his knowledge, the extent to which 30 per cent ownership by one group or person would be likely to give effective control of a widely-owned company in the private sector?

**Mr. Lortie:** I think in most corporations it is effective control, especially in large corporations.

**Senator Smith:** Would some lesser amount be so regarded, such as the 15 per cent mentioned by Senator Godfrey or the 20 per cent which you referred to at one stage?

**Mr. Lortie:** I should like to come back to that point. First, one ought to make a distinction between private and public corporations. Secondly, one ought to make a distinction between the behaviour of financial intermediaries which are crown owned, such as the FBDB, at the federal level—and there are quite a number of those agencies across the country—and crown corporations which have a clear mandate from Parliament; and, thirdly, public funds like the Caisse de dépôt or the Heritage Fund. These are three different entities and whatever rules you make you have to respect what their purpose in the economy is. In the case of a crown corporation, I do not see why we should limit their ownership. With respect

[Traduction]

cent), Domtar (23.8 per cent), Gaz Métropolitain (43.9 per cent), all with voting rights. Then there was Prenor (27 per cent), Logistec (13 per cent) which, for your information is a transportation company. The other two were Provigo (30 per cent) and Quebec Telephone (15.1 per cent). All the rest fell under the 10 per cent mark.

**Senator Lapointe:** I have one last question. Do you believe that the federal government fears that Quebec may be gaining control, given that it is seeking independence. If it became independent at some time in the future, that would create problems if it had some control over so-called federal institutions, or institutions under federal jurisdiction.

**Mr. Lortie:** If Quebec does become independent, that will certainly be no worse than having foreign investments in Canada.

I believe that we should build this country with a sense of confidence that it is going to remain one country. I believe that we are harming ourselves, that we are causing all kinds of problems, by constantly dealing with these issues and by trying to balkanize our country. What we should be trying to do is exactly the reverse.

**Senator Lapointe:** Yes, because you told us that it was better to forge links than to build barriers.

**Mr. Lortie:** Yes, I believe firmly in that.

**Senator Lapointe:** That is your belief.

**Mr. Lortie:** Yes.

**Senator Asselin:** Bill S-31 is erecting barriers.

**Senator Lapointe:** Thank you.

**Le président:** Sénateur Smith?

**Le sénateur Smith:** Merci, madame le président. Je voudrais demander à M. Lortie, de se fonder sur son expérience et sur ses connaissances des affaires, et de nous dire dans quelle mesure, un taux de propriété de 30 p. 100, que ce soit par un groupe ou une personne, sera susceptible de lui conférer le contrôle effectif d'une société ouverte du secteur privé?

**M. Lortie:** Je pense que dans la plupart des sociétés, particulièrement dans les grandes, il s'agit d'un contrôle effectif.

**Le sénateur Smith:** Un taux inférieur, tel que celui de 15 p. 100 mentionné par le sénateur Godfrey ou celui de 20 p. 100 auquel vous avez fait allusion plus tôt, serait-il considéré de la même façon?

**M. Lortie:** Je voudrais revenir sur cette question. Premièrement, il faut établir une distinction entre les sociétés privées et les sociétés publiques. Deuxièmement, il faut également faire une distinction entre le comportement de sociétés financières intermédiaires qui appartiennent à la Couronne, telle la Banque fédérale de développement, au niveau fédéral, mais il existe un grand nombre d'organismes de ce genre dans le pays, et les sociétés de la Couronne qui ont reçu un mandat bien défini du Parlement; et troisièmement, les fonds publics tels que la Caisse de dépôt ou le Fonds du patrimoine. Ce sont trois entités différentes et quelles que soient les règles que vous établissez, vous devez tenir compte de leur raison d'être dans

[Text]

to a pension fund, there is a case to be made as to the extent that we legislate the funds to them. Therefore, you do not have to earn them on the one hand, and, secondly, they are immune from parliamentary control where to some extent you want to have some guidelines to ensure that they do not, by their actions, take over control of the corporations. Therefore, there is some merit in having some controls over what they could or could not do. The question of whether or not to capitalize public funds is one issue which has come up in the debate on the reform of pensions and is likely to come up in the Green Paper which is to be published next week. If you capitalize them even to some extent and if you accept the recommendation of most people who have looked at the use of those funds, they should not be totally directed to financing governments but should play an active role on the market, then that question of safeguards is a very legitimate one. The question is whether you want them to go to 10 per cent, 20 per cent or 30 per cent. When you put the numbers on the table then you get a consensus.

**Senator Frith:** What about public control?

**Mr. Lortie:** I do not think you should allow control of public corporations by them.

**Senator Smith:** My question related to companies in the private sector only. Since the CPR has been mentioned before, perhaps I could use it as an example. Would 15 per cent, 20 per cent or 30 per cent ownership of the shares by one person or organization or associated persons or organizations give effective control?

**Mr. Lortie:** In an organization which has so much tradition such as CP, you probably would need more than 15 per cent to turn it around. Basically, in the tables which we provided, we took corporations with 20 per cent and up as a significant block to influence a corporation. In most takeover legislation in Canada, for instance, in the Securities Act in Ontario, 20 per cent is the threshold for triggering takeover procedures.

**Senator Godfrey:** And yet there are many with less than 20 per cent.

**Senator Charbonneau:** How do you account for the fact that for years in the United States Dupont effectively controlled Gen Motors with 3 per cent of the stock?

**Mr. Lortie:** I could not answer that.

**Le président:** Sénateur Tremblay.

[Traduction]

l'économie. Pour ce qui est d'une société de la Couronne, je ne vois pas pourquoi limiter son taux de propriété. En ce qui concerne les sociétés offrant des régimes de pension, on peut justifier notre point de vue dans la mesure où nous légiférons à l'égard de ces fonds. Par conséquent, d'une part, vous n'avez pas besoin de les constituer et, deuxièmement, elles sont à l'abri d'un contrôle parlementaire lorsque, dans une certaine mesure, vous désirez appliquer des lignes directrices afin de vous assurer qu'elles ne prennent pas, par leurs activités, le contrôle des sociétés. Il y a donc quelque avantage à exercer certains contrôles sur ce qu'elle peuvent faire ou non. La question de savoir s'il faut ou non capitaliser les fonds publics a été soulevée au cours du débat sur la réforme des pensions et elle est susceptible de refaire surface dans le livre vert qui doit être publié la semaine prochaine. Si vous les capitaliser, même dans une certaine mesure, et si vous acceptez la recommandation de la plupart de ceux qui ont examiné l'emploi de ces fonds, recommandation selon laquelle ils ne devraient pas être totalement acheminés vers les gouvernements qui accordent des fonds, mais plutôt jouer un rôle actif sur le marché, cette question de garanties est alors très légitime. La question est de savoir si vous voulez qu'elles possèdent 10, 20 ou 30 p. 100 des actions. Lorsque vous mettez les chiffres sur la table, vous aboutissez à un consensus.

**Le sénateur Frith:** Que dire du contrôle des sociétés publiques?

**M. Lortie:** Je ne pense pas qu'on doive les autoriser à contrôler les sociétés publiques.

**Le sénateur Smith:** Ma question concernait uniquement les sociétés du secteur privé. Comme le Canadien Pacifique a été mentionné plus tôt, je pourrais peut-être l'utiliser comme exemple. Est-ce que 15, 20 ou 30 p. 100 des actions détenues par une personne ou une organisation, ou par des personnes ou des organisations associées, leur confèreraient un contrôle effectif?

**M. Lortie:** Dans une organisation aussi traditionaliste que le Canadien Pacifique, il vous faudrait probablement plus de 15 p. 100 pour la faire changer de cap. Fondamentalement, dans les tableaux que nous vous avons fournis, nous avons dressé la liste des sociétés dans lesquelles les actionnaires détiennent 20 p. 100 ou plus d'actions comme groupe importante pouvant influencer une société. Dans la plupart des mesures législatives portant sur les reprises commerciales au Canada, par exemple, la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario, 20 p. 100 est le seuil permettant de déclencher ces reprises.

**Le sénateur Godfrey:** Et pourtant, il en existe beaucoup qui détiennent moins de 20 p. 100 des actions.

**Le sénateur Charbonneau:** Comment expliquez-vous le fait que pendant des années, aux États-Unis, la société Dupont a exercé un contrôle effectif sur la Gen Motors, alors qu'elle ne détenait que 3 p. 100 des actions?

**M. Lortie:** Je ne peux répondre à cette question.

**Chairman:** Senator Tremblay.



## [Text]

**Le sénateur Tremblay:** Merci, madame le président. je veux m'associer, tout d'abord, au sénateur Flynn afin de féliciter le président de la Bourse de Montréal de la qualité de son exposé. Il a situé précisément le problème dans son cadre général. Cependant, mes questions seront plus spécifiques. Si j'ai bien compris ce qui semblait être une position, sinon bien établie, du moins une orientation dans votre approche, c'est que vous seriez d'accord pour que le droit de vote soit limité à un certain seuil.

Ce n'est pas le droit de vote qui serait limité, mais son exercice, si je comprends bien. La Caisse de dépôt, par exemple, pourrait très bien acheter 20 p. 100, pour ne pas aller au-delà de sa législation, de Canadien Pacifique, mais elle n'exercerait que 10 p. 100 de son droit de vote.

Ce n'est donc pas la limitation du droit en tant que tel, mais son exercice, si j'ai bien compris. La question du seuil a été abordée tantôt par le sénateur Smith. Je me demande s'il y a d'autres critères que ceux que vous avez semblé indiquer, à savoir un consensus parmi le milieu des affaires que 10 p. 100, 15 p. 100 ou 20 p. 100, c'est le seuil au-delà duquel les droits de vote en question ne s'exerceraient pas.

Quels sont les critères, s'il y en a en-dehors de ce consensus? D'autre part, quels que soient les critères, est-ce que ceux-ci permettraient d'établir un seuil général, quelles que soient les entreprises, ou y a-t-il à faire des nuances d'une entreprise à l'autre? J'imagine qu'un seuil absolument universel pour les titres d'entreprises considérées ne fonctionnerait pas de la même manière pour chacune. Est-ce qu'il faudrait que le seuil soit variable et comment cela fonctionnerait-il?

**M. Lortie:** D'abord, il y a trois éléments de distinction que l'on fait en regard du bill S-31. C'est que le bill S-31 couvre n'importe quoi, alors que...

**Le sénateur Tremblay:** Ma question porte sur...

**M. Lortie:** Sur les grandes caisses. Le deuxième point—la raison pour laquelle l'on parle de droit de vote—c'est que les droits de vote, cela se transige. La Caisse de dépôt contrôle 49 p. 100 des droits de vote de Gaz Métropolitain, peut-être un peu plus, sans posséder les actions. D'ailleurs c'est dans la nouvelle législation des valeurs mobilières; c'est le droit de vote que l'on ramasse et non plus les actions. Les gens, ce qu'ils ont fait, ils ont révoqué le droit de vote de leurs actions ordinaires et les ont vendus à une autre partie.

Ils pourraient, techniquement, avoir 20 p. 100 des actions ou 8 p. 100, ou 2 p. 100 des actions et avoir 60 p. 100 des droits de vote. Alors, si votre préoccupation est le contrôle, le droit de vote doit être limité et non pas la propriété des actions. Cela a aussi l'avantage de faire en sorte qu'ils pourraient dépasser le 10 p. 100 ou le 20 p. 100 s'ils veulent le faire.

Concernant le seuil, c'est un problème qui, à mon sens, doit s'appliquer à tous les types d'entreprises publiques. Ce problème est abordé dans toute la législation concernant la réglementation des offres d'achat où l'on se pose la question...

**Le sénateur Tremblay:** La prise de contrôle.

## [Traduction]

**Senator Tremblay:** Thank you Madam Chairman. May I first join with Senator Flynn in congratulating the President of the Montreal Stock Exchange for the quality of his presentation. He has very precisely placed the problem in its general framework. However, my questions will be much more specific in nature. If I understood your position, or the general orientation of your approach, it is that you are or would be in agreement that voting rights should be limited to a certain threshold.

If I understand correctly, it is not the voting right itself which would be restricted, but the power to exercise that right. The Caisse de dépôt, for example, could very well purchase 20 percent of Canadian Pacific, so as not to go beyond its own legislation, but it would only exercise 10 percent of its voting right.

What we are therefore talking about is not limiting the right as such, but the manner in which it is exercised. The threshold question was dealt with a moment ago by Senator Smith. I wonder if there are any criteria other than those which you mentioned, namely any sort of consensus in business circles that 10 percent, 15 percent or 20 percent should be the threshold beyond which voting rights should not be exercised. What are the criteria, if such exist outside this consensus?

And whatever these criteria might be, would they be such as to permit the establishment of a general threshold for any corporation, or would there be some nuancing of a general rule from one corporation to another? I presume that an absolutely universal threshold for the shares of corporations would not operate in exactly the same manner for each. Should there, then, be a variable threshold and how would it operate?

**Mr. Lortie:** First of all, there are three distinct elements with regard to Bill S-31. Bill S-31 covers everything whereas...

**Senator Tremblay:** My question dealt with...

**Mr. Lortie:** The large funds. The second point, and the reason we are talking about voting rights, is that voting rights are part of transactions. The Caisse de dépôt controls 49 percent of the voting rights of Gaz Métropolitain or perhaps even a little more, without having any shares. Moreover, in the new legislation on shareholding, what is covered is voting rights and not shares, because people have stripped voting rights from their common shares and have sold them to another party.

Technically, then, they could have 20 percent of the shares or 8 or 2 percent and have 60 percent of all voting rights. If, then, your concern is with the control issue, you should be limiting voting rights and not necessarily shareholding. This also has the advantage of permitting shareholders to invest beyond 10 percent or 20 percent, if they wish, depending on the situation.

With respect to the threshold, this is a problem which in my view should apply to each and every type of public corporation. This problem is dealt with in all legislation relating to the regulation of takeover bids.

**Senator Tremblay:** Takeovers.



## [Text]

**M. Lortie:** La prise de contrôle. On se pose la question à quel moment l'on fait partie d'un processus qui enclanche, soit l'offre à tout le monde, ou soit le «follow-up», en Ontario, etc. L'on s'aperçoit, que ce seuil a évolué. Il a évolué, si je prends, par exemple, le City of London Code on Mergers and takeovers, cela a commencé à 40 p. 100, il y a à peu près 15 ans, 10 ans à l'époque du rapport Kimber, en Ontario, dans la fin des années 60. À ce moment, le débat se situe quelque part entre 20 et 10.

Le problème que l'on a au niveau des offres de prises d'achat, il est un peu plus compliqué; l'on a, dans le fonds, à harmoniser deux principes fondamentaux qui sont mutuellement opposés.

D'une part, il y a le droit de propriété, donc l'habileté de pouvoir vendre quand l'on veut; d'autre part, il y a celui de la protection des actionnaires minoritaires.

Donc il n'y a pas de critères *ex cathédra* qui vous diront: c'est ceci plutôt que cela. C'est essentiellement l'évolution des mentalités qui se fait à une certaine époque. Effectivement, sur les offres de prise de contrôle, ce que l'on constate, que ce soit en Angleterre, aux États-Unis ou au Canada, le seuil varie un peu dans le monde. Auparavant, c'était autour de 50 p. 100. Maintenant la discussion se situe autour de 10 à 20 p. 100. Est-ce qu'il y a un critère déterminé? Non, ce que l'on recherche, c'est une certaine harmonisation. Si notre seuil de prise de contrôle était 20 p. 100, probablement que cela réglerait votre problème. Si c'est cela la définition d'une offre de la prise de contrôle ou votre appréciation où s'exerce le contrôle,—si l'on se dirige à 10 p. 100 comme semble l'indiquer la législation, cela devrait être le seuil. Il n'y a pas de principe *ex cathédra*.

**Le sénateur Tremblay:** Compte tenu de ce caractère évolutif des choses, est-ce qu'il vous apparaît sage d'inscrire un seuil donné dans une législation ou si c'est un autre mécanisme qui devrait établir le seuil en question?

**M. Lortie:** Je pense que ceci doit être dans la législation pour deux raisons: Dans les réglementations des affaires mobilières, c'est enregistré dans la législation. Cela doit être dans la législation, car l'on modifie les droits de propriété. Par fiat législatif, on enlève à des gens des droits associés à la propriété. Ceci dépend évidemment d'un consensus. Ce n'est pas un jugement fondé sur une évaluation très, très systématique des choses. C'est beaucoup plus une appréciation des différentes forces. Il appartient au Parlement de faire ce type de règle. Je pense que cela est plus prudent.

**Le sénateur Tremblay:** Compte tenu du fait qu'en partant de cette nécessité d'une législation, compte tenu du fait que, au Canada, la législation est à la fois fédérale et provinciale, vous avez fait allusion dans votre exposé à une concertation inter-fédérale-provinciale à cet égard. Ce qui me frappe, c'est que c'est un peu l'approche que le gouvernement de l'Ontario a prise en répondant à l'invitation que Madame notre président lui faisait de venir devant ce comité. Ils ont donc indiqué, à toutes fins utiles, que cette question devrait être discutée au palier inter-gouvernemental. Est-ce que cela serait aussi la perspective dans laquelle vous vous inscririez, à ce stade-ci, par

## [Traduction]

**Mr. Lortie:** Takeovers. The question arises whenever we are involved in a process of this type, whether in terms of a bid, or in terms of follow-up in Ontario. What we have noticed is that this limit or threshold has evolved. It has evolved for example, in the case of the City of London Code on Mergers and Takeovers where it began at 40 per cent about 15 or 10 years ago, at the time of the Kimber Report, for example, in Ontario in the late 60s. At present the level stands at between 10 and 20 per cent.

The problem of takeover bids is a bit more complicated; essentially we have to harmonize two concepts or two basic principles which are diametrically opposed.

On the one hand, there is the ownership right, the ability to sell whenever one wishes, and on the other hand there is the issue of protecting minority shareholders.

There are therefore no clear criteria to tell you that you can do this rather than that. Essentially what we have is a change in outlooks that takes place at a certain time. In terms of takeover bids, whether in England, the United States or Canada, the threshold varies a bit. It used to be about 50 per cent. Now we are talking about from 10 to 20 per cent. Is there a specific criterion? No. What we're looking for is a certain harmony. If our control threshold were 20 per cent, that would probably solve your problem. That is if this is your definition of a takeover bid, or your evaluation of where control is exercised. If we are moving towards 10 per cent, as the legislation seems to indicate, that should be the threshold. There is no clear-cut principle.

**Senator Tremblay:** Given the changing nature of things, do you think it wise to include a given threshold in a piece of legislation, or should another mechanism establish that threshold?

**Mr. Lortie:** I think it should be in the legislation, for two reasons. In the regulations concerning real estate, it is recorded in the legislation. It has to be in the legislation because it modifies property rights. Through legislation, people's property rights are taken away. This obviously depends on a consensus. It's not a judgement based on a very systematic evaluation of things. It's much more an appreciation of different forces. It's up to Parliament to make this kind of rule. I think that that is more prudent.

**Senator Tremblay:** On the basis of this need for legislation, and given the fact that Canadian legislation is both federal and provincial, you alluded in your presentation to a joint federal-provincial effort in this regard. What strikes me, in a certain way, is the approach the Government of Ontario took in replying to Madam Chairman's invitation to appear before this Committee. They indicated, to all intents and purposes, that this matter should be discussed at the inter-government level. Is this also your point of view, at this point, in regard to Bill S-31? Do you claim that we have somehow skipped an essential stage, by not at least making a joint federal-provin-

*[Text]*

la présentation du projet de loi S-31? Est-ce que c'est votre prétention qu'on aurait en quelque sorte sauté une étape essentielle, en ne faisant pas au moins un effort de concertation fédérale-provinciale, pour que les législations requises aux deux paliers soient harmonisées?

**M. Lortie:** Ecoutez, je ne suis pas un spécialiste, comme vous, des questions fédérales-provinciales. Je dirai au moins deux choses: Tout d'abord au niveau de sa conception, le projet de loi S-31 est tout croche. Cela n'a vraiment pas de bon sens. Dans le fond, ce projet de loi a presque l'air d'un coup de colère, plutôt qu'une réflexion sur l'harmonisation des interventions gouvernementales.

**Le sénateur Asselin:** C'est le Gordie Howe du fédéral.

**M. Lortie:** Alors ceci est malheureux évidemment. On peut tirer par contre de ce débat les question fondamentales. Ce sont des questions qui, à mon sens, méritent un débat public. Je ne m'illusionne pas de croire que les fonctionnaires vont recommander à leur gouvernement d'adopter un article de loi que les soumet à une législation, lorsqu'ils ne le sont pas. Cela peut venir s'il y a suffisamment de consensus dans la société. Il y a toujours des règles d'éthique qui devraient normalement régir ou guider les fonctionnaires dans leur gestion afin que ceux-ci se disent, à un moment donné: Au moins, je suis les règles du gouvernement dont je suis le mandataire. Ce n'est pas ce qui existe dans la réalité des choses.

Il est important pour ces questions que ce ne soit pas un débat réservé aux amphithéâtres ou aux salles de délibérations fédérales-provinciales. Il faut que le débat soit élargi. Deuxièmement, l'autre question est celle du rôle des grandes caisses sur les marchés financiers ou autres. C'est un sujet qui, de toute façon, va être amené en débat public par le biais du Livre vert sur la réforme des pensions. C'est un sujet sur lequel le Conseil économique en 1979 et d'autres groupes se sont préoccupés, car cela cause un certain problème. Si on canalise toutes les épargnes dans ces fonds, que font-ils? Quelles sont les normes? Quelles sont les balises? Cela va demander un certain débat sur ces orientations. Nous, nous avons exprimé nos vues à ce sujet et il y a probablement d'autres groupes qui désireraient le faire aussi.

Je pense que c'est le rôle du législateur d'écouter ces points de vue, afin de pondérer les différentes voies possibles. Je ne pense pas que cela doive être limité à des négociations fédérales-provinciales. Au contraire, je pense que l'on touche ici à des questions presque structurantes de l'économie canadienne. Par conséquent, elles devraient être discutées un peu plus largement. Maintenant ce que je dis, pour régler le problème du comportement sur le marché financier, il n'était pas nécessaire au gouvernement de dire: ou bien je fais ceci, ou bien je sors une loi des valeurs mobilières. Il y a pas mal de jeu entre les deux. La première action, c'était de parler aux provinces. Il y a déjà deux provinces qui ont fait des gestes précis en déposant des projets de loi pour se limiter. Il y a des provinces qui ont déjà légiféré leur comportement. Dans nos discussions, lorsque nous avons émis notre texte à toutes les autorités de valeurs mobilières au travers le Canada, nos discussions avec eux étaient à l'effet que la plupart l'avaient transmis à leur minis-

*[Traduction]*

cial effort to bring the legislation required at both levels into line with one another?

**Mr. Lortie:** I'm not a specialist like you in federal-provincial matters. Nevertheless I'll say two things: first of all, there is something very wrong in the conception of Bill S-31. It really makes no sense. The very basis of this Bill seems more influenced by anger than by careful thinking about how to bring government intervention into line.

**Senator Asselin:** The "Gordie Howe" of the federal government.

**Mr. Lortie:** This is obviously unfortunate. On the other hand, this debate also raises some basic issues. In my opinion, these issues should be debated in public. I'm not deluding myself into thinking that public servants will recommend that their government adopt legislation submitting them to provisions to which they are not already subject. This can happen if there is enough of a consensus in society. There are always moral rules which should usually govern or guide public servants in their management, so that they'll say to themselves at a given moment: at least I am obeying the rules of government of which I am a representative. This is not what happens in reality.

It is important that these issues not be reserved for debates in amphitheatres or federal-provincial conference rooms. The debate must be broadened. Second, the other question is the role of the major funds in the financial and other markets. This is a subject which in any case will lead to public debate as result of the Green Paper on Pension Reform. It is a subject with which the Economic Council in 1979 and other groups have been concerned because it causes a certain problem. If all savings flow into these funds, what do they do? What standards are there? What guidelines are there? There will have to be some debate on these questions. We have expressed our views on the subject and there are probably other groups that would wish to do the same.

I think it is the legislator's role to listen to these points of view in order to weigh the different possibilities. I don't think it should be limited to federal-provincial negotiations. On the contrary, I think we are here touching on issues that are almost structural to the Canadian economy. Consequently, they should be discussed through a much broader debate. To settle the problem of behaviour in the financial market, it was not necessary for the government to say either we do this or we pass an act concerning securities. There's a fair bit of play between the two. The first step was to speak to the provinces. Already two provinces have taken specific measures by tabling bills that would limit them. There are provinces that have already legislated their own behaviour. When we issued our text to all the securities authorities across Canada, our discussions with them on this matter revealed that most had forwarded the text to their ministers saying that this is what they should be doing. There is a certain willingness on the part of



[Text]

tre en leur disant: c'est cela que l'on devrait faire. Il y a une certaine volonté, au niveau des provinces, d'agir. Deuxièmement, par la Loi canadienne des corporations, il y avait aussi certains pouvoirs possibles, certaines interventions possibles, à l'intérieur même de cette loi. Je comprends que cela aurait été peut-être un peu plus compliqué, qu'il y aurait plus d'articles que le projet de loi qui est devant nous, mais au moins le résultat aurait été qu'il y ait au Canada un marché de capitaux plus fort et qui aurait mieux fonctionné. Cela aurait été à l'avantage de tous.

**Le sénateur Tremblay:** Si je comprends bien la réponse que vous venez de me faire, elle démontrerait à la fois la nécessité de ne pas limiter le débat à un niveau intergouvernemental mais qu'un tel débat, avec l'harmonisation qui pourrait en sortir, est essentiel?

**M. Lortie:** Essentiel et fondamental.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Leblanc:** M. Lortie, est-ce que vous pensez qu'il est souhaitable que les gouvernements provinciaux s'immiscent dans certaines compagnies publiques et prennent le contrôle, par exemple, de CP ou des pipe-lines? Est-ce que vous pensez qu'il serait souhaitable dans une fédération comme la nôtre au Canada, que ceci se produise?

**M. Lortie:** Je pense que j'aurais trois remarques à faire à ce sujet. Il n'est pas souhaitable qu'aucun gouvernement ne contrôle à 100 p. 100 une société. Par exemple, certaines sociétés d'État sont conjointes, avec d'autres actionnaires que l'État dans la société. Ces sociétés ont des comportements ou des agissements qui sont beaucoup plus bénéfiques pour l'ensemble du Canada que la société contrôlée à 100 p. 100. Je suis convaincu, par exemple, que le gouvernement canadien ne pourrait pas imposer des taxes pour financer des «take-overs» si Petro-Canada était une propriété conjointe. Je répète, on n'a pas fait encore au Canada d'évaluation de la valeur de cet instrument, la société d'État, en termes de ressources, d'efficacité, d'efficacités. Par contre, il y en a un bon nombre qui se base là-dessus. Maintenant, la question que vous posez: «Est-ce que vous êtes pour la famille?», la réponse c'est «oui», sauf que ça ne prend peut-être pas nécessaire 12 enfants!

**Le sénateur Flynn:** Nous avons compris.

**Senator Godfrey:** With respect to your statement that we have never analyzed the performance of crown corporations, I would refer you to a publication of the C. D. Howe Institute, which I believe was inspired by Trevor Moore and which went into the whole question of how crown corporations have done. In fact, the evidence was that they have not done too badly, and we must take into account that they have received certain mandates from the government.

There is one other point I should like to make which I neglected to mention when we were discussing the CPR. I do not think I mentioned the fact that it is a transcontinental railway which is very important to the economy of the whole country. To have one provincial government in a position to control a transcontinental railway is a little worrisome.

[Traduction]

the provinces to act. Second, under the Canadian Corporations Act, certain powers, certain interventions were possible within this same Act. I understand that it would have been a little more complicated, that there would have been more sections than in the Bill now before us, but at least the result would have been a stronger capital market in Canada which would have operated better. This would have been to the advantage of all of us.

**Senator Tremblay:** If I understand your answer correctly, you are saying that there is a need not to limit the debate to the intergovernmental level and that such a debate, along with the cooperation that could result from it, is essential?

**Mr. Lortie:** Essential and fundamental.

**Chairman:** Are there other questions?

**Senator Leblanc:** Mr. Lortie, do you think it desirable that provincial governments work their way into certain public corporations and take control of, for example, CP or the pipelines? Do you think it desirable that this happen in a federation like ours in Canada?

**Mr. Lortie:** I think I would have three remarks to make on the subject. It is not desirable that any government control 100 per cent of a company. For example, certain Crown corporations are jointly held. There are shareholders; by that I mean shareholders other than the government in the company. These companies behave in ways that are much more beneficial for Canada than the company that is 100 per cent controlled. I'm convinced, for example, that the Canadian government could not impose taxes to finance takeovers if Petro-Canada were jointly owned. I repeat, no one in Canada has yet determined the value of this instrument, the Crown corporation, in terms of resources, efficiency and effectiveness. On the other hand, there are many who base themselves on that fact. Now, as for your question, am I in favour of the family, the answer is yes, except that we perhaps don't need twelve children.

**Senator Flynn:** We understand.

**Le sénateur Godfrey:** Pour revenir à votre déclaration selon laquelle nous n'avons jamais analysé le rendement des sociétés de la Couronne, je voudrais que vous vous reportiez à une publication de l'Institut C. D. Howe, qui, si je ne trompe, a été inspirée par M. Trevor Moore et qui examinait à fond la question de savoir dans quelle mesure les sociétés de la Couronne se sont révélées un succès. En fait, tout porte à croire qu'elles ne se sont pas trop mal tirées d'affaire, et nous devons tenir compte du fait qu'elles ont reçu certains mandats du gouvernement.

Je voudrais soulever un autre point que j'ai négligé de mentionner lorsque nous discutons du Canadien Pacifique. Je ne pense pas avoir dit qu'il s'agit d'une ligne de chemin de fer transcontinentale qui est très importante pour l'économie de tout le pays. Le fait qu'un gouvernement provincial est en



[Text]

**Mr. Lortie:** You must remember, however, that there is also regulation of the activity of railways.

**Senator Godfrey:** I appreciate that. However, business decisions can still be made within the regulatory function, which is why I am nervous.

**Le sénateur Leblanc:** Pour terminer le sujet que j'ai commencé avec M. Lortie concernant le contrôle de CP ou d'un gazoduc ou d'un pipe-line, si ce n'est pas souhaitable que les provinces prennent le contrôle de telles compagnies...

**Le sénateur Flynn:** Il n'a pas dit provinces, il a dit gouvernement.

**Le sénateur Leblanc:** Est-ce qu'on peut arriver, pour conserver la juridiction fédérale où elle existe, par d'autres chemins que le projet de loi S-31?

**M. Lortie:** Je suppose que la réponse est oui. Tout d'abord, il faut s'entendre sur le contrôle. Dans le projet de loi S-31, on dit que c'est 10 p. 100. On dit de plus que vous n'y avez pas le droit de vote. Je trouve qu'on va beaucoup plus loin que de préserver sa juridiction, car même à 20 p. 100, cela n'en fait pas une société d'État, non-assujettie à la réglementation.

Si votre seul problème en est un de relations fédérales-provinciales ou, en tout cas, de juridiction, vous devriez considérer le contrôle, mais seulement le contrôle. Deuxièmement, il faudrait définir aussi en quoi c'est important. Je ne vois pas pourquoi il est si important au gouvernement fédéral qu'une agence du gouvernement du Québec ne puisse pas investir dans une société de conteneurs qui remplacerait CAST ou qui compétitionnerait avec CAST. Où est l'intérêt national là-dedans? Dans les faits, l'intérêt national c'est que ça démarre, cette affaire-là. C'est ça qui est l'intérêt national. Le problème qu'on a, à ce moment-là, c'est de savoir quand l'intérêt national est en jeu. Quand vous regardez cela à travers le pays, il y a seulement deux ou trois compagnies, le Pipe-line, TransCanada, CP Rail qui sont des compagnies suffisamment importantes. A part cela, essayez de m'en trouver d'autres.

Finalement, l'autre problème que l'on doit se poser, est-ce que c'est parce que l'on veut protéger CP Rail ou CP Air que l'on doit mettre à l'abri COMINCO et toutes les autres activités dans le groupe? Ces questions n'obtiennent pas de réponses dans ce projet de loi. Finalement ce qui m'apparaît important, c'est de replacer ce débat dans la perspective où il doit être. Premièrement, si on parle de l'intervention de l'État, que ce soit dans tous les secteurs, il faut reconnaître qu'il y a divers instruments, que certains instruments poursuivent des fins pour lesquelles on peut vouloir, effectivement où l'on devrait peut-être vouloir en politique publique, qu'il soit en équité plutôt qu'en prêt; par exemple, dans le cas des sociétés d'État qui passent devant le Parlement ou le gouvernement, si c'est leur volonté, cela peut être une niaiserie, sauf que les règles du jeu sont que les gens ont le droit de faire des erreurs. Alors, si le monde veut une telle société, ils la font. Troisièmement, que fait-on vis-à-vis des grandes caisses qui, elles, ont un "cash flow" incroyable? Il s'agit de leur installer des garanties.

[Traduction]

mesure de contrôler une ligne de chemin de fer transcontinentale est un peu inquiétant.

**M. Lortie:** Vous devez toutefois vous rappeler qu'il existe également un règlement régissant les activités des lignes de chemin de fer.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'en rends compte. Cependant, des décisions commerciales peuvent tout de même être prises dans le cadre du règlement, et c'est ce qui m'inquiète.

**Senator Leblanc:** To finish with the subject I began with Mr. Lortie, concerning control of CP or of oil or gas pipelines, if it is not desirable that the provinces take control of such companies...

**Senator Flynn:** He didn't say provinces; he said governments.

**Senator Leblanc:** Can areas under federal jurisdiction be kept under that jurisdiction by means other than Bill S-31?

**Mr. Lortie:** I suppose the answer is yes. First of all, we have to agree on control. According to Bill S-31, this means 10 percent. It also means you do not have voting rights. I find that the federal government is going much more than preserving its jurisdiction because, even at 20 percent, you don't create a Crown corporation that is not subject to regulations.

If your only problem is one of federal-provincial relations, or simply a jurisdictional problem, you should consider control, but only control. I don't see why it is so important to the federal government that an agency of the Quebec government not be able to invest in a container company that would replace CAST or compete with CAST. Where is the national interest in all that? In actual fact, the nation's interest is that this operation start up. That's the national interest. The problem thus becomes how to know when the national interest is at stake. When you look across the country, there are only two or three companies—the Pipeline, TransCanada, CP Rail—that are big enough. Apart from these, try to find others.

Lastly, one other question must be asked: is it because we want to protect CP Rail or CP Air that COMINCO and all the other activities in the group must be sheltered as well? Their are no answers to these questions in this Bill. In the end, what seems to me important is that this debate be placed in its proper perspective. First, in speaking of government intervention, even in all sectors, we must recognize that there are various instruments that may be used. For certain purposes, we may want—and in public policy we perhaps should want—to use instruments in the form of equity rather than loans. For example, in the case of Crown corporations that go before Parliament or the government, if it is their will, it may be pure foolishness, except that, according to the rules of the game, people are entitled to make mistakes. As a result, if people want such a corporation, they create it. Thirdly, what is being done with regard to the large trust companies that have an incredible cash flow? Safeguards should be established for them. But whether these safeguards are federal or provincial is

[Text]

Mais qu'elles soient fédérales ou provinciales, peu importe. Les garanties sont créées en fonction du type d'animal que l'on a mis sur le marché, en fonction du type de balises qu'on veut mettre autour.

Je me rappellerai toujours, au Conseil économique, de M. Bob Brice qui avait une connaissance du gouvernement canadien qui était tout à fait incroyable. Il racontait une histoire concernant le CN-CP au niveau du conseil des ministres. Il y avait une chicane dans un dossier au niveau du conseil des ministres concernant le CN, je crois. Tout d'un coup, un ministre a mis le point sur la table et il a dit: «Let's nationalized the bastards». Alors, je pense que ce que ceci veut dire, fondamentalement, c'est que vous pouvez édicter des règles ou des normes qui s'appliquent au genre d'animal que vous avez créé. Cela n'a rien à voir avec les querelles fédérales provinciales.

**Le sénateur Leblanc:** Ma question provient d'un article que j'ai lu dans *La Presse* du 29 novembre, lorsque Yvan Guay parle du projet de loi S-31 comme étant le pire des trompe-l'œil.

**Le sénateur Flynn:** Il faudrait que vous nous lisiez tout l'article.

**Le sénateur Leblanc:** Je veux revenir à mon point du CN.

En l'occurrence si la Caisse de dépôt prenait le contrôle du Canadien pacifique avec l'aide d'un autre actionnaire, elle empêcherait par exemple le fédéral de fusionner éventuellement le CN et le CP. Sans compter que le CP, plus important et plus rentable que le CN, pourrait influencer la politique du transport en faveur d'une province, en l'occurrence le Québec.

C'est là où j'ai commencé ma question, tout à l'heure. Je vous ai demandé: Pensez-vous qu'il est souhaitable qu'une province puisse contrôler soit les gazoducs ou les pipe-lines ou une compagnie comme CP? Je ne veux pas dire que je supporte le projet de loi S-31. J'ai simplement cité la partie de cet article qui m'intéressait en particulier.

**M. Lortie:** Je pense qu'il est préférable que nos sociétés soient les plus indépendantes possible. Je pense que cela est clair. Je pense qu'il faut aussi réaliser que dans certains domaines, les provinces contrôlent des sociétés importantes et que le ciel ne nous est pas tombé sur la tête. Dans le domaine de l'électricité, par exemple, les provinces contrôlent 90 p. 100 des actifs au Canada. Il y a des interconnections entre les Maritimes, l'Ontario et le Québec. Cela fonctionne bien et ils finissent même par s'entendre sur les prix. Le ciel ne nous tombe pas sur la tête. Les provinces, ce ne sont pas des bandits. Nous avons une discussion comme si les provinces étaient les personnes les plus immorales que l'on puisse trouver. Il y a des nuances à apporter.

**Le sénateur Flynn:** Il ne faut pas trop en demander à une seule personne.

**M. Lortie:** Ce qui m'apparaît préférable, c'est qu'il y ait le plus de sociétés possible qui soient indépendantes des fonctionnaires ou autres. Je pense que cela est vrai pour celles qui le sont déjà et aussi pour les sociétés d'État qui pourraient, dans

[Traduction]

of little importance. Safeguards are tailored to the kind of animal that's put on the market. They are tailored to the type of limits you want to give it.

I will always remember Mr. Bob Brice of the Economic Council who had a perfectly incredible knowledge of Canadian government. He told a story about Cabinet discussions concerning CN-CP. There was a dispute in Cabinet concerning CN, I believe. All of a sudden, one minister slammed his fist on the table and said: "Let's nationalize the bastards." I think what this means basically is that you can issue rules and standards that apply to the kind of animal that you have created. It has nothing to do with federal provincial disputes.

**Senator Leblanc:** My question arises from an article I read in the *La Presse* of November 29, in which Yvan Guay described Bill S-31 as the height of deception.

**Senator Flynn:** You should read us the article.

**Senator Leblanc:** I want to come back to my point concerning CN.

In the present case, if the Caisse de dépôt took control of Canadian Pacific with the aid of another shareholder, it would, for example, prevent the federal government from possibly amalgamating CN and CP. In addition, CP which is larger and more profitable than CN, could influence transportation policy in favour of one province, in this case Quebec.

It is here that I began my question a moment ago. I asked you whether you thought it desirable that a province be able to control either gas or oil pipelines or a company like CP? I don't mean that I support Bill S-31. I simply read part of this article that interested me in particular.

**Mr. Lortie:** I think it preferable that our companies be as independent as possible. I think that much is clear. I think we also have to realize that, in certain fields, the provinces control major corporations and that the sky has not yet fallen. In electricity, for example, the provinces control 90 percent of Canadian assets. There are interconnections between the Maritimes, Ontario and Quebec. It all operates well and the provinces have even agreed on prices. The sky is not falling. The provinces aren't crooks. We are discussing the matter here as though the provinces were the most immoral of beings. There are nuances to be made here.

**Senator Flynn:** You shouldn't ask too much of a person.

**Mr. Lortie:** I think it preferable that as many companies as possible be independent of bureaucrats or other parties. I think this is true for those that are already independent and for



*[Text]*

une large mesure, prendre des participations ou d'autres partenaires avec eux.

Le cas de SOQUEM au Québec est un bon exemple. Le développement minier s'est fait presque exclusivement avec les entreprises du secteur privé. Ils ont parti cette entreprise il y a un an et ils l'ont financée sur le marché. Cette entreprise est cotée à la Bourse. On a dit au gens: si vous aimez cette compagnie, vous en achetez des actions, si vous ne l'aimez pas vous n'en achetez pas. Alors c'est ici qu'on voit une société d'État qui est partenaire avec toute une série d'autres investisseurs et cela fonctionne. Cela implique une discipline sur son comportement qui est de loin supérieure à ce qu'elle serait si elle était menée à 100 p. 100 par l'État.

C'est parce que par l'État, souvent, ce qui arrive, il ne faut pas se tromper, c'est qu'il manque de capital dans ces histoires-là, parce qu'il faut qu'ils placent l'argent ailleurs, et ils n'en ont pas toujours quand ils en ont besoin. Alors, c'est une affaire où leur capital est évalué et ils vont en chercher quand ils en ont besoin. Alors, ce sera pour le moment, en terme de ce qui existe déjà, la voie à suivre; quant à celles qui sont déjà privées, il s'agit non pas nécessairement de les nationaliser, quand on peut l'éviter.

**Le sénateur Asselin:** J'aurais une très courte question, parce qu'il est déjà tard. M. Lortie, on a déjà discuté, à ce comité, du danger que le bill S-31 puisse repousser, dans le Québec, les investissements importants de la Caisse de dépôt, c'est-à-dire empêcher la Caisse de dépôt d'aller au-delà du territoire du Québec et empêcher, de cette façon aussi également, la canadienisation de nos économies d'investissement. Est-ce que vous y voyez un danger réel? On a déjà posé la question, d'ailleurs. En un mot, plusieurs membres du comité pensent que le bill S-31 fait du séparatisme à l'inverse, de la part du fédéral, et que ça repousse les capitaux au Québec, au lieu de les laisser sortir.

**M. Lortie:** En fait, je pense que le bill S-31 est dommageable, non seulement pour la Caisse mais pour tous les autres instruments ou agences d'intervention du gouvernement, que ce soit la SDI ou que ce soit d'autres sociétés, la Caisse de dépôt n'étant qu'un de ces instruments.

Deuxièmement, je pense qu'il est tellement large qu'on ne sait pas trop, finalement, quelles sont les limites.

Troisièmement, je pense que cela produit une conception du Canada qui n'a pas de bon sens; ça n'a vraiment pas de bon sens. Ce qu'on devrait favoriser, ce qu'on devrait faire au Canada, ce serait de favoriser la croissance de l'entreprise, et non pas la retarder. Ce qu'on devrait faire au Canada, ce serait de favoriser le financement d'équités, pour pouvoir restructurer ou refaire les structures de capital des entreprises qui sont aujourd'hui en dettes; c'est ce qu'il faut faire. Il ne faut donc pas avoir des politiques qui vont limiter ça d'une façon ou d'une autre, c'est contre-indiqué. Alors, ce que cela va faire sur le porte-feuille de la Caisse, je ne le sais pas, mais l'ensemble de tout cela, n'a pas beaucoup d'allure.

**Le sénateur Asselin:** Merci.

**Le sénateur Charbonneau:** M. Lortie, est-ce que, par contre, la Caisse, en tant que fiduciaire, en investissant surtout en

*[Traduction]*

Crown corporations which could to a very large extent acquire interests or other partners.

The case of SOQUEM in Quebec is a good example. Mining has been developed almost exclusively by private sector corporations. The private sector set this firm up a year ago and financed it on the market. It is now trading on the Stock Exchange. People were told, if you like this company, buy its shares; if you don't like it, don't buy. Here is an example of a Crown corporation that is partner with a series of other investors, and it works. This involves disciplined behaviour that is far superior to what it would be if the corporation were completely directed by the government.

The reason for this—we shouldn't delude ourselves—is that the government often lacks capital in these cases because it has to invest elsewhere and doesn't always have capital when it needs it. This is a situation where its capital is evaluated and it has to look for more when the need arises. For the moment, this is the procedure to follow; as for those firms that are already private, they should not be nationalized when it can be avoided.

**Senator Asselin:** I'll make my question short because we are already running late. Mr. Lortie, in this committee we have already discussed the dangerous possibility that Bill S-31 may keep major investments by the Caisse de dépôt in Quebec; I mean it may prevent the Caisse de dépôt from going outside Quebec and, in this way as well, prevent the Canadianization of our investment savings. Do you see a real danger in that? The question has already been asked, by the way. In a word, a number of committee members feel that Bill S-31 is in fact separatism in reverse being worked by the federal government and that it keeps capital in Quebec instead of letting it out.

**Mr. Lortie:** In fact, I think that Bill S-31 is damaging both for the Caisse and for all other instruments or agencies of government intervention, whether it be SDI or other corporations, the Caisse de dépôt being only one of these instruments.

Second, I think it is so broad that ultimately we don't know its limits.

Third, I think it produces a conception of Canada that has no sense—that really has no sense at all—and that, in Canada, we should be promoting the growth of business, not hindering it. What we should be doing in Canada is encouraging equity financing in order to enable firms that are in debt today to restructure and reorganize their capital structures. This is what should be done. For this reason, we must not have policies that will limit this in one way or another. This is unadvisable. I do not know what these policies will do to the Caisse's portfolio, but taken as a whole, they are not very attractive.

**Senator Asselin:** Thank you.

**Senator Charbonneau:** Mr. Lortie, the Caisse de dépôt invests particularly in equity, which perhaps pays dividends



*[Text]*

équités qui peut-être apporteraient des dividendes et peut-être pas—est-ce que ça ne serait pas mieux, plutôt, qu'elle investisse dans des choses comme des prêts, des débentures, etc.?

**M. Lortie:** Bien, ce que je vous dirais, ce sont trois choses. La première, les fonds de pension privés ne feront pas ce comportement que vous indiquez. Deuxièmement, c'est que sa charte à elle, la Caisse est claire, c'est ce qu'elle peut faire; si vous n'êtes pas content de cela, si je n'en suis pas content, il y a un débat qui se fait à Québec sur cela, alors vous faites changer la loi du Québec, c'est aussi simple que cela.

**Le sénateur Asselin:** Vous voulez dire que la Caisse opère dans le cadre de la loi où elle est située?

**M. Lortie:** C'est correct.

**Le sénateur Asselin:** Si cette loi n'est pas claire, alors, il faudrait la corriger.

**M. Lortie:** A moins que ce soit vraiment dans une perspective d'ensemble canadienne.

**Le président:** Merci.

Mr. Lortie, I wish to thank you very much for your comprehensive remarks. They will be very helpful to the committee.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

and perhaps does not. Would it not be better for the Caisse, as a fiduciary, to invest in things like loans, debentures and other such securities?

**Mr. Lortie:** I have three things to say. The first, private pension funds will not do what you indicate they will. Second, the Caisse's charter clearly says what it can do. If you're not happy with the situation and if I am not happy with the situation—there is debate underway in Quebec City on the matter—then you have Quebec's legislation changed. It's as simple as that.

**Senator Asselin:** Do you mean that the Caisse is operating within the framework of the legislation that governs it?

**Mr. Lortie:** That is correct.

**Senator Asselin:** If this legislation is not clear, then it should be corrected.

**Mr. Lortie:** Unless it is truly in an overall Canadian perspective.

**Chairman:** Thank you.

Monsieur Lortie, je tiens à vous remercier de vos observations très complètes. Elles seront très utiles au Comité.

La séance est levée.



## APPENDIX "31-A"

TABLE I

ASSETS OF CORPORATIONS CONTROLLED BY THE FEDERAL AND  
PROVINCIAL GOVERNMENTS — 1979

(Millions \$)

	Trans- portation	Communi- cations	Elec- tricity	Manu- facturing and mines	Whole sale trade	Finance, insurance and real estate	Total
A) Federal corporations.....	8,263	776	206	6,457	2,019	24,045	41,988
B) Provincial corporations.....	2,268	2,219	46,553	3,312	611	15,065	72,011
C) Total assets of corporations.....	30,399	17,573	51,235	181,221	39,118	442,131	847,433
A as a % of C.....	27.2%	4.4%	0.4%	3.6%	5.7%	5.4%	5.0%
B as a % of C.....	7.5%	16.6%	90.9%	1.8%	1.6%	3.4%	8.5%

Source: Statistics Canada.



## APPENDIX "31-A"

TABLE II  
MAIN TRUST FUNDS IN CANADA\*  
(Millions \$)

CANADA PENSION PLAN.....	21,000
FUNDS CONTROLLED BY THE CAISSE DE DÉPÔTS ET DE PLACEMENTS.....	16,000
— Quebec pension plan.....	8,700
— Government employees, pension fund.....	2,500
— Reserves of the Régie de l'Assurance automobile.....	1,400
— Reserves of the Commission de la Santé et de la Sécurité au travail.....	1,600
— Pension fund of l'Office de Construction du Québec.....	1,600
— Other funds.....	700
ONTARIO TEACHERS SUPERANNUATION.....	4,800
ONTARIO HYDRO PENSION FUNDS.....	1,400
ONTARIO MUNICIPAL EMPLOYEE RETIREMENT SYSTEM.....	1,400
HOSPITAL OF ONTARIO PENSION FUNDS.....	1,400
CANADIAN NATIONAL#.....	2,800
BELL CANADA#.....	1,400
CANADIAN PACIFIC#.....	1 450
AIR CANADA#.....	980
GENERAL MOTORS#.....	935
IMPERIAL OIL#.....	714
HYDRO-QUÉBEC#.....	694
RADIO-CANADA — CBC.....	540

# Pension funds.

\* Source: Financial Post, 1982, Annual Report — Funds valued at more than 400 million dollars.

## APPENDIX "31-A"

TABLE III

## CONTROL OF THE 400 LARGEST "CANADIAN" COMPANIES

(excluding financial institutions)

SIZE OF THE COMPANY — RANK —	Canadian private ownership	Foreign ownership	Cooperatives	Governments	CONTROLLED BY MANAGEMENT (Public corporations)
1 — 50	14	15	1	9	11
51 — 100	21	18	4	4	3
101 — 150	17	23	2	4	4
151 — 200	20	25	1	4	0
201 — 250	17	27	1	3	2
251 — 300	17	28	3	1	1
301 — 350	21	24	2	3	0
351 — 400	18	27	3	1	1
TOTAL	145	187	17	29	22

Source: Financial Post 1982: Annual Reports.

## APPENDIX "31-A"

TABLE IV  
THE FIFTEEN LARGEST INDEPENDENT CANADIAN COMPANIES  
(excluding financial institutions)

Company	Rank according to the Financial Post	Voting shares  (Millions \$)*	Major shareholders**
CANADIAN PACIFIC.....	1	2,114	Power Corp. 11% C.D.P.Q. 9.9%
BELL CANADA.....	5	3,487	
ALCAN.....	7	2,143	C.D.P.Q. 9%
MASSEY FERGUSON***.....	15	120	Employees 16%
HIRAM WALKER RESOURCES.....	21	1,253	
CANADA PACKERS INC.....	22	170	
INCO LTD.....	32	924	
MOORE CORP. LTD.....	34	1,141	
STELCO INC.....	37	447	
GENSTAR LTD.....	38	383	Société Générale de Belgique 15%
DOFASCO INC.....	44	537	Leitch Transport Ltd. 11%
UNION GAS LTD.....	79	214	
DOMINION TEXTILE INC.....	88	117	C.P.D.Q. 11% Empire Co. 11%
SOUTHAM INC.....	94	350	
GAZ INTERCITÉ.....	122	214	

\* Market value on September 30, 1982.

\*\* Shareholders holding less than 20% of shares.

\*\*\* The federal and Ontario governments hold 200 million dollars worth of Massey Ferguson preferred shares.



## APPENDICE «31-A»

TABLEAU I

AVOIRS DES SOCIÉTÉS CONTRÔLÉES PAR LES GOUVERNEMENTS  
FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX — 1979

(millions \$)

	Transport	Communi- cations	Élec- tricité	Manu- factures et mines	Com- merce de gros	Finance assurance et immobilier	Total
A) Sociétés du fédéral.....	8,263	776	206	6,457	2,019	24,045	41,988
B) Sociétés des provinces.....	2,268	2,219	46,553	3,312	611	15,065	72,011
C) Total de l'avoir des sociétés.....	30,399	17,573	51,235	181,221	39,118	442,131	847,433
A en % de C.....	27.2%	4.4%	0.4%	3.6%	5.7%	5.4%	5.0%
B en % de C.....	7.5%	16.6%	90.9%	1.8%	1.6%	3.4%	8.5%

Source: Statistiques Canada.

## APPENDICE «31-A»

## TABLEAU II

## LES PRINCIPAUX FONDS EN FIDUCIE AU CANADA\*

(millions \$)

RÉGIME DES RENTES DU CANADA.....	21 000
FONDS CONTRÔLÉS PAR LA CAISSE DE DÉPÔTS ET DE PLACEMENTS.....	16 000
— Régime des rentes du Québec.....	8 700
— Fonds de pension des employés du gouvernement.....	2 500
— Réserves de la Régie de l'Assurance automobile.....	1 400
— Réserves de la Commission de la Santé et de la Sécurité au travail.....	1 600
— Fonds de pension de l'Office de Construction du Québec.....	1 600
— Autres fonds.....	700
ONTARIO TEACHERS SUPERANNUATION.....	4 800
ONTARIO HYDRO PENSION FUNDS.....	1 400
ONTARIO MUNICIPAL EMPLOYEE RETIREMENT SYSTEM.....	1 400
HOSPITAL OF ONTARIO PENSION FUNDS.....	1 400
CANADIAN NATIONAL#.....	2 800
BELL CANADA#.....	1 400
CANADIEN PACIFIQUE#.....	1 450
AIR CANADA#.....	980
GENERAL MOTORS#.....	935
IMPERIAL OIL#.....	714
HYDRO-QUÉBEC#.....	694
RADIO-CANADA — CBC.....	540

# Fonds de pension.

\* Source: Financial Post, 1982, rapport annuel — Fonds ayant plus de 400 millions \$ en valeurs.

## APPENDICE «31-A»

TABLEAU III

## LE CONTRÔLE DES 400 PLUS GRANDES ENTREPRISES «CANADIENNES»

(à l'exclusion des institutions financières)

TAILLE DES ENTREPRISES — RANG —	Intérêts privés canadiens	Intérêts étrangers	Coopératives	Gouvernements	CONTRÔLE PAR LE MANAGEMENT
					(Sociétés publiques)
1 — 50	14	15	1	9	11
51 — 100	21	18	4	4	3
101 — 150	17	23	2	4	4
151 — 200	20	25	1	4	0
201 — 250	17	27	1	3	2
251 — 300	17	28	3	1	1
301 — 350	21	24	2	3	0
351 — 400	18	27	3	1	1
TOTAL	145	187	17	29	22

Source: Financial Post 1982: rapports annuels.



## APPENDICE «31-A»

## TABLEAU IV

## LES QUINZE PLUS GRANDES ENTREPRISES CANADIENNES INDÉPENDANTES

(à l'exclusion des institutions financières)

Entreprises	Rang selon le Financial Post	Équité participative votante (millions \$)*	Actionnaires importants**
CANADIEN PACIFIQUE.....	1	2 114	Power Corp. 11% C.D.P.Q. 9.9%
BELL CANADA.....	5	3 487	
ALCAN.....	7	2 143	C.D.P.Q. 9%
MASSEY FERGUSON***.....	15	120	Employés 16%
HIRAM WALKER RESSOURCES.....	21	1 253	
CANADA PACKERS INC.....	22	170	
INCO LTD.....	32	924	
MOORE CORP. LTD.....	34	1 141	
STELCO INC.....	37	447	
GENSTAR LTD.....	38	383	Société Générale de Belgique 15%
DOFASCO INC.....	44	537	Leitch Transport Ltée 11%
UNION GAS LTD.....	79	214	
DOMINION TEXTILE INC.....	88	117	C.P.D.Q. 11% Empire Co. 11%
SOUTHAM INC.....	94	350	
GAZ INTERCITÉ.....	122	214	

\* Valeur au marché au 30 septembre 1982.

\*\* Actionnaires ayant moins de 20% des actions.

\*\*\* Les gouvernements fédéral et ontarien détiennent 200 millions \$ en actions privilégiées de Massey Ferguson.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Pierre Lortie, President, Montreal Stock Exchange.

M. Pierre Lortie, président, Bourse de Montréal.













JUN 10 1987



